Aufsatz

Christian Patz*

Peacekeeping Labor Mali: Deutschland und der MINUSMA Einsatz

<https://doi.org/10.1515/sirius-2019-4003>

Zusammenfassung: Mit dem Engagement in MINUSMA ist Deutschland zum VN-geführten Peacekeeping zurückgekehrt und Teil eines Laborversuchs zur Zukunft von VN-geführten Friedeneinsätzen geworden. Der Einsatz in Mali steht exemplarisch für die unterschiedlichen Entwicklungen der jüngeren Generation von Friedenseinsätzen. Der Beitrag analysiert die Gründe für Deutschlands Beteiligung an MINUSMA und erläutert die Besonderheiten des Einsatzes vor dem Hintergrund des Konflikts in Mali und seiner Dynamiken. Dabei werden vier Probleme identifiziert: die Konsequenzen der Re-Priorisierung des Mandats; die ungleiche Lastenverteilung und fehlende Kohäsion; das Risiko von Fehlschlüssen bei der Übertragung von Lehren aus Einsätzen wie ISAF-Afghanistan und; die offene Frage nach den Erfolgskriterien des Einsatzes.

Schlüsselbegriffe: Peacekeeping, Vereinte Nationen, Mali, Afrika, MINUSMA, Deutschland, NATO

Abstract: The MINUSMA Mission marks Germany's "return" to UN-led peacekeeping operations. It serves as a laboratory for the future of peacekeeping and represents its most recent generation of operations. The article examines the reasons behind Germany's participation in MINUSMA and explains the mission's challenges and dilemmas against the backdrop of the Malian conflict and its dynamics. It identifies four problems for the mission: the consequences of the re-prioritization of its mandate, the unequal distribution of risks and the mission's lack of cohesion, the limited use of lessons-learned from other non-UN mission such as ISAF-Afghanistan as well as MINUSMA's unclear criteria for mission success.

Keywords: Peacekeeping, United Nations, Mali, Africa, MINUSMA, Germany, NATO

Anmerkung: der Verfasser dankt Robin Schroeder und Florian Wätzel für Hinweise und Anmerkungen.

*Kontakt: Christian Patz, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel, Berliner Büro; E-Mail: Cpatz@ispk.uni-kiel.de

1 Einleitung

Keine Friedensmission der Vereinten Nationen (VN) hat in der jüngeren Vergangenheit eine derart große Aufmerksamkeit erfahren wie die *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission* in Mali (MINUSMA). Der Einsatz gilt als gefährlichstes Engagement in der jüngeren Geschichte von VN-Peacekeeping.¹ Zu seinem ambitionierten Mandat gehören die Hilfe bei der Umsetzung des Friedensprozesses und der Stabilisierung Malis, die Unterstützung der malischen Regierung bei der Wiederherstellung ihrer staatlichen Autorität und der Schutz der Zivilbevölkerung. Damit ist MINUSMA der prominenteste in einer Reihe von derzeit laufenden Einsätzen der Vereinten Nationen, die angesichts bedeutender Risiken und breiter Mandate Gegenstand eine Debatte über die Prinzipien und die Zukunft von VN-geführten Friedenseinsätzen ausgelöst haben.

Der Einsatz in Mali ist darüber hinaus zum Testfall für das verstärkte Engagement europäischer Truppensteller geworden. Mit MINUSMA sind europäische Staaten in einem seit den 1990er Jahren nicht mehr gesehenen Maße in einem VN-geführten Einsatz engagiert und haben ihre Hochwertfähigkeiten und Erfahrungen aus NATO-geführten Einsätzen eingebracht. Das Engagement hat gleichzeitig die Frage aufgeworfen, inwiefern die Europäer auch mit dem Anspruch angetreten sind, Friedenseinsätze grundlegend zu verändern und an die Realitäten moderner Konflikte anzupassen.

Deutschlands Engagement in Mali ist dabei als „Rückkehr“ in das VN-Peacekeeping bezeichnet worden und stellt tatsächlich qualitativ wie quantitativ eine neue Stufe des Engagements im Rahmen von VN-geführten Einsätzen

¹ Kevin Sieff: The World's Most dangerous U.N. Mission, *The Washington Post*, 17.2.2017. Laut Angaben der Vereinten Nationen sind bis zum 31. Mai 2019 200 MINUSMA-Angehörige, davon 182 Soldaten, im Rahmen des Einsatzes getötet worden, siehe: United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO), Fatalities by Mission and Appointment Type, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbymissionappointmenttype_3_23.pdf, 28.06.2019.

dar.² Es geht deutlich über einen „symbolischen Beitrag“³ hinaus und baut auf den Lehren und Erfahrungen aus Afghanistan auf. Andererseits macht der MINUSMA-Einsatz schon jetzt klar, dass Deutschland auch in Mali weder den Besonderheiten seiner strategischen Kultur noch der Frage nach dem strategischen Ziel und damit dem „Wofür“ seiner Auslandseinsätze entkommt.

Den Hintergrund für dieses Engagement bildet ein bereits Jahrzehnte währender Konflikt in Mali, dessen Eskalation im Jahr 2012 eine anhaltende Instabilität im Norden und eine sich verschlechternde Sicherheitssituation im Zentrum des Landes zu Folge hatten. Zu einem stockenden Friedensprozess kommen dabei die Probleme einer zunehmenden Fragmentierung der beteiligten Gruppen sowie die Bedrohung durch Angriffe jihadistischer Kräfte hinzu. Dabei richten sich die Angriffe dieser radikal-islamischen Gruppierungen gegen MINUSMA und die Präsenz anderer multinationaler Missionen, vor allem aber die malischen Sicherheitskräfte.

Zur Erklärung der Probleme und Herausforderungen des deutschen Engagements werden in diesem Beitrag drei Entwicklungen nachgezeichnet: (1) die Gründe für Deutschlands Engagement in VN-Einsätzen im Allgemeinen und für die Beteiligung an MINUSMA im Besonderen; (2) der Wandel von VN-geführten Friedenseinsätzen, für den MINUSMA ein wichtiges Beispiel ist; und (3) der Konflikt in Mali und seine politischen Dynamiken. Im Anschluss identifiziert der Beitrag vier Probleme des MINUSMA-Einsatzes, die den Charakter des Einsatzes als *Peacekeeping*-Labor unterstreichen und die die Frage nach der Erfolgswahrscheinlichkeit von MINUSMA und damit des deutschen Engagements aufwerfen.

2 MINUSMA und Deutschlands „Rückkehr“ zum VN-Peacekeeping

Die Entscheidung von Staaten, sich als Truppensteller an VN-geführten Einsätzen zu beteiligen, lässt sich nicht auf eine einzelne Ursache zurückführen. Vielmehr resultiert diese Bereitschaft aus einem Zusammenspiel von (sicherheits-)politischen, institutionellen, normativen und strategisch-kulturellen Faktoren. Diese können eine solche

Entscheidung sowohl begünstigen als auch negativ beeinflussen.⁴

Historisch hat sich Deutschlands Engagement in VN-Friedenseinsätzen in mehreren Phasen entwickelt, in denen diese Faktoren unterschiedliche Relevanz für die Entscheidung zur Einsatzbeteiligung hatten. Hierzu zählen die (1) Phase der Gewöhnung an Out-of-Area-Einsätze (1989/90–1993), (2) die Phase der instrumentalistischen Beteiligung (1993–1995), eine (3) Phase der minimalistischen Beteiligung an VN-geführten Einsätzen (1996–2014) sowie (4) die mit dem MINUSMA-Einsatz eingeleitete Phase einer „Rückkehr“ in VN-*Peacekeeping*-Strukturen (seit 2014).⁵

Die „Phase der Gewöhnung“ war durch Beiträge in Form von Polizei- und Sanitätskontingenten geprägt,⁶ die gegenüber dem Bundestag und der Öffentlichkeit bewusst als risikoarmer Ansatz präsentiert werden konnten. Im Unterschied hierzu sind in der Phase der Instrumentalisierung von *Peacekeeping* VN-Einsätze als eine außenpolitische Reaktion auf den Druck von Verbündeten und Partnern Deutschlands zur Übernahme von mehr Verantwortung verstanden worden. Ebenfalls eine Rolle spielte das innenpolitische Motiv der schrittweisen „Normalisierung“ deutscher Außenpolitik durch die Teilnahme an militärischen Einsätzen im Ausland.⁷ Ab der Mitte der 1990er Jahre lässt sich ein zurückhaltender Ansatz Deutschlands gegenüber VN-Einsätzen und eine Hinwendung zu NATO- und EU-geführten Missionen feststellen. In dieser Phase des „minimalistischen Ansatzes“⁸ ging Deutschlands Engagement in VN-Einsätzen nicht über die Schwelle symbolischer Beiträge hinaus, wie etwa der Entsendung einzelner Stabsoffiziere in VN-Missionen.⁹

⁴ Für eine Diskussion und Übersicht der hier relevanten Faktoren siehe: Koops 2016, 657 und Bellamy/Williams 2013a, Tabelle 19.

⁵ Vgl. Koops 2016, 659–674.

⁶ Die Beteiligung an UNTAG-Namibia erfolgte durch 50 Beamte des Bundesgrenzschutzes, die Beteiligung den Missionen in Kambodscha (UNAMIC und UNTAC) erfolgte in Form eines Feldhospitals sowie Truppen des Sanitätsdienstes der Bundeswehr, siehe: Lange 2013, Koops 2016, 658, Tabelle 2., sowie: Website der United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC), *Facts and Figures*, <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untacfacts.html>.

⁷ Für eine Zusammenfassung der Debatte um den Begriff der „Normalisierung“ siehe: Kundnani 2014, 63–69.

⁸ Jennifer Fraczek: Germany's minimalist role in UN missions, *Deutsche Welle*, 26.06.2014, <https://p.dw.com/p/1CQdS>.

⁹ Koops nennt für diese Phase des deutschen Engagements in VN-Friedenseinsätzen Zahlen zwischen vier und 46 entsandter Peacekeeper. Ausnahmen bildeten lediglich der UNMIK-Einsatz im Kosovo (2002), der als Interimsverwaltung für den Kosovo mandatiert wurde, sowie der UNIFIL-Einsatz (2007). Beide Einsätze entsprechen in ihrem Mandat und Aufgaben nicht dem klassischen Ansatz von Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen. Die Gesamtzahl der für

² Koops 2016.

³ Coleman definiert symbolischer Beiträge („token contributions“) als „vierzig oder weniger Soldaten“, die von einem Staat insgesamt zu VN-Einsätzen bereitgestellt wird, vgl. Coleman 2013, 49.

Die vierte und jüngste Entwicklungsphase deutscher VN-Beteiligungen steht im engen Zusammenhang mit dem Engagement in Mali und wird durch dieses geprägt.

Deutschlands MINUSMA-Engagement lässt sich am besten im Kontext neuer sicherheitspolitischer und normativer Zielsetzungen verstehen. Der 2014 infolge des Münchner Konsens ausformulierte Anspruch, mehr Verantwortung zu übernehmen und die Vereinten Nationen stärken zu wollen, traf dabei auf ein diffuses sicherheitspolitisches Interesse an regionaler Stabilität in der Sahel-Region und der Bekämpfung des Terrorismus.¹⁰ Dieses Interesse ist im Zuge der sich an den Höhepunkt der Flüchtlingskrise anschließenden versicherheitlichten Debatte über Migration um den Aspekt des Sahel als Transitregion erweitert worden.¹¹ Hinzu kam die von der Bundesregierung regelmäßig betonte besondere sicherheitspolitische Partnerschaft mit Frankreich und den Niederlanden. Im Falle des Mali Engagements war in der anfänglichen Phase die Unterstützung Frankreichs prioritär. Es ging um eine Anschlusslösung zur *Opération Serval*, die 2013 mit dem Ziel der Zurückdrängung militanter Islamisten im Norden des Landes vorgenommen worden war.¹² Bei der anschließenden Ausweitung des deutschen Engagements war es jenseits der Unterstützung Frankreichs auch die Vertiefung der bilateralen Kooperation mit den Niederlanden, die ein bündnispolitisches Interesse Deutschlands an einem Engagement in Mali begründete.¹³

Die Ausweitung des deutschen Engagements in Mali fiel außerdem in einen Zeitraum, in dem Deutschland seine Bewerbung auf einen nicht-ständigen VN-Sicherheitsratsitz für die Jahre von 2019 und 2020 forcierte. Die Kampagne wurde bereits 2016 offiziell gestartet und war erfolgreich. Das Engagement in Mali ist von Seiten hochrangiger Vertreter Deutschlands in den Vereinten Nationen dabei

die von Deutschland in VN-Einsätze entsandte Kräfte der Bundeswehr und Polizei (5.476) ist im Vergleich zur im gleichen Zeitraum im Rahmen von NATO- und EU-Einsätzen entsandten Personal (20.254) vierfach niedriger, siehe Koops 2016, 667–668.

¹⁰ Karlsrud 2015, 46.

¹¹ Rede des Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion Florian Hahn im Bundestag, *Mali ist eine wichtige Transitregion*, 14.01.2016, [https://www.cducsu.de/themen/aussen-europa-und-verteidigung/mali-ist-eine-wichtige-transitregion-sowie Mitteilung der SPD-Bundestagsfraktion, Deutschland unterstützt Mali weiterhin](https://www.cducsu.de/themen/aussen-europa-und-verteidigung/mali-ist-eine-wichtige-transitregion-sowie-Mitteilung-der-SPD-Bundestagsfraktion-Deutschland-unterstuetzt-Mali-weiterhin), 19.5.2017, <https://www.spdfraktion.de/themen/deutschland-unterstuetzt-mali-weiterhin>.

¹² Siehe Chivvis 2016.

¹³ Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Intensivierung und Vertiefung der bilateralen sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation zwischen Deutschland und den Niederlanden, siehe hierzu: Koops 2016, 672; sowie *Webseite des Bundesministeriums der Verteidigung: Bilaterale Kooperation Deutschland-Niederlande*, <https://www.bmvg.de/de/themen/friedenssicherung/bilaterale-kooperation/deutschland-niederlande>.

immer wieder als Argument zur Entgegnung von Kritik an der vermeintlichen deutschen Zurückhaltung bei internationalen militärischen Einsätzen genutzt worden. Gleichzeitig wurde es als Ausweis deutschen Willens verwendet, mehr Verantwortung zu übernehmen und die VN zu stärken.¹⁴ Zudem hatte natürlich auch die Stabilität der Region mit Mali als ihrem Schlüsselstaat aus sicherheits-, migrations- und europapolitischen Gründen eine eigenständige Relevanz.¹⁵ Allerdings existieren wenig Hinweise darauf, dass dieses Motiv im Vordergrund stand.

Die Motivlage für die deutsche Beteiligung an MINUSMA ähnelt somit den Beteiligungen Deutschlands an früheren multilateralen Einsätzen – ob VN, EU oder NATO-geführt: eine vorwiegend (bündnis-)politische Interessenslage und vorhandene Erfahrungen in der operativen Zusammenarbeit mit Schlüsselpartnern aus vergangenen Einsätzen. Hinzu kommen ein für die eigenen Fähigkeiten vermeintlich geeigneter Konfliktkontext und ein eigener normativer Anspruch.

3 MINUSMA und der Wandel von Friedenseinsätzen

Die Bewertung des deutschen Engagements im Rahmen von MINUSMA sollte vor dem Hintergrund der laufenden Debatte innerhalb der VN über Ziele und Instrumente von Friedenseinsätzen erfolgen. Dabei ging und geht es vor allem um drei Entwicklungen: (1) die Auseinandersetzung über die Kernaufgaben und Prinzipien von Friedenseinsätzen und die Grenzen zwischen robusten Mandaten, Stabilisierung und Friedenserzwingung, (2) die Mandatierung einer neuen Generation von zunehmend komplexen, gefährlichen und voraussetzungsvollen Einsätzen durch den VN-Sicherheitsrat. Und (3) die durch den VN-Generalsekretär António Guterres angestoßene neue Agenda für die Weltorganisation, die den Primat der Politik und Prävention zum Ziel hat.¹⁶

¹⁴ *Webseite der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen*: Deutschland, Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2019/20, 06.07.2019, <https://new-york-un.diplo.de/un-de/sr-mitgliedschaft-2019/381468> und Karl Doemens: Die deutsche UN-Kampagne, *Frankfurter Rundschau*, 19.05.18, <https://www.fr.de/politik/deutsche-un-kampagne-10980955.html>.

¹⁵ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Präsidenten der Republik Mali, Keita, am 8.2.2019; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-praesidenten-der-republik-mali-keita-1578816>.

¹⁶ Eine vierte hier anzuführende Entwicklung wäre die strukturelle Reform des VN-Hauptquartiers im Bereich Frieden- und Sicherheit.

Das Spannungsverhältnis zwischen etablierten Grundsätzen von VN-Peacekeeping und den veränderten Anforderungen an Friedenseinsätze ist keine Neuigkeit. Einsätze wie MINUSTAH in Haiti und MONUC/MONUSCO im Kongo haben mit der Bekämpfung von Gangs und dem Vorgehen gegen Rebellengruppen im Ostkongo bereits 2005 bzw. seit 2006 Präzedenzfälle für eine neue Form robuster Einsätze (*robust peacekeeping*) geliefert. Das militärische Vorgehen in diesen Missionen hat der VN dabei den Vorwurf eingebracht, zu einer Konfliktpartei geworden zu sein.¹⁷ Dabei geht es um die Befürchtung, dass Friedenseinsätze eine Entwicklung vollziehen, die vom klassischen *Peacekeeping* über robuste Friedenseinsätze mit *Protection of Civilians (PoC)*-Mandaten und Stabilisierungsaufgaben zu *Peace Enforcement*, Aufstandsbewältigung und der Bekämpfung von terroristischen Gruppen führt. Beispielhaft hierfür ist die Debatte um den im Dezember 2017 veröffentlichten sogenannten Cruz Report.¹⁸ Dieser stellte die Ergebnisse einer vom VN-Generalsekretär eingeleiteten Untersuchung der Ursachen der Zunahme von Verlusten unter Blauhelmen vor. Angetreten mit dem Ziel, Wege zur deren Reduzierung zu finden, ging das Autorenteam mit seinen Forderungen weiter als bisherige Dokumente, indem es das Ende der „Ära der Kapitel-VI *Peacekeeping*-Missionen“ verkündete und auch Möglichkeiten des prä-emptiven Einsatz von militärischer Gewalt in VN-Friedenseinsätzen forderte.¹⁹

Vor diesem Hintergrund gehört der MINUSMA-Einsatz, gemeinsam mit den Missionen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) und der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) zu einer im Entstehen begriffenen „neuen Generation“ bzw. „neuen Kategorie“ von VN-Einsätzen.²⁰ Gemeinsam haben sie jenseits des Begriffs Stabilisierung in ihrem Namen vier Merkmale: (1) die Natur der Konflikte, in denen die Missionen entsendet wurden; (2) die Art der Mandate, mit denen sie vom Sicherheitsrat ausgestattet wurden; (3) die deutliche Positionierung auf Seiten der Regierungen in den Einsatzländern; sowie (4) die ihnen zur Verfügung stehenden, erweiterten militärischen und zivilen Fähigkeiten.²¹

Alle Einsätze sind in andauernde Konflikte entsendet worden, bei denen keine umfassende politische Lösung

zur Beendigung der Gewalt absehbar war. Die Konflikte im Kongo, in der Zentralafrikanischen Republik und in Mali sind von extrem hohen Gewaltniveaus geprägt. Diese sind zumeist die Folge von Kampfhandlungen zwischen Regierungstruppen und bewaffneten, nichtstaatlichen Akteuren oder Kampfhandlungen letzterer Gruppen untereinander. Hinzu kommen direkte Übergriffe unter Missachtung der Schutzpflicht gegenüber der Zivilbevölkerung von allen beteiligten Parteien und der Einsatz sexueller Gewalt. Weiter verkompliziert wird die Situation – wie im Falle Malis – durch jihadistische Gruppen, die sich terroristischer Methoden bedienen und VN-Kräfte bewusst als Gegner betrachten sowie der destabilisierende Einfluss transnational organisierter Kriminalität und deren gewaltsame Verteilungskämpfe.²² Insgesamt lässt sich bei diesen Konflikten ein Anstieg von Komplexität und von Gewalt beobachten, der die Frage aufwirft, inwieweit Friedenseinsätze „fit for purpose“ sind und ihren gewachsenen Aufgaben noch gerecht werden können.²³

Die Mandate dieser Einsätze sind geprägt von einer für VN-Einsätze verhältnismäßig hohen Robustheit, welche die Anwendung von Gewalt zwecks Verteidigung der Mandatsziele einschließt. Jenseits der Schaffung nachhaltiger politischer Einigungen zwischen den Konfliktparteien geht es dabei um die (Wieder-)Herstellung von Stabilität und Sicherheit inklusive des Schutzes von Regierungen und ihrer Bürger gegenüber klar identifizierten und benannten Aggressoren. Dies macht robuste Mandate erforderlich. Dahinter steht allerdings auch die vor allem von westlichen Staaten gemachte Erfahrung aus den Einsätzen in Afghanistan und Irak, in denen Aufstandsbewältigung (COIN) und Counter-terrorism (CT) zu wesentlichen Bestandteilen der Missionen wurden. Entsprechend waren es auch westliche Staaten, die für die Verabschiedung robuster Mandate verantwortlich waren. Sie brachten im Sicherheitsrat die entsprechenden Mandatsentwürfe ein und beteiligten sich direkt mit Truppen an Einsätzen. Dies fand sowohl im Rahmen bilateraler Kooperationen mit Regierungen (z. B. Frankreich in Operation Serval und Barkhane) statt als auch im Rahmen von Sicherheitssektorreform-Missionen der EU (EUCAP Sahel, EUTM Mali) oder von VN-Missionen (Niederlande, Norwegen, Schweden und Deutschland) in MINUSMA. Diese Entwicklung ist innerhalb der Vereinten Nationen nicht unumstritten geblieben. Kritiker wiesen darauf hin, dass hiermit die grundlegenden Prinzipien von *Peacekeeping* unterminiert werden.

¹⁷ Karlsrud 2015, 43, siehe auch: Shurkin/Pézard/Zimmerman 2017, 95.

¹⁸ Die Bezeichnung des Berichts bezieht sich auf den Namen des federführenden Autors, dem brasilianischen General und Force Commander der Missionen MONUSCO und MINUSTAH, Carlos Alberto dos Santos Cruz, siehe: Cruz/Philipps/Cusimano 2017.

¹⁹ Ebd., S. I., zur Bewertung vgl. Patz 2018.

²⁰ Karlsrud 2015, 44, siehe auch: Aoi/de Coning 2017a, 299.

²¹ Aoi/de Coning 2017a, 299.

²² Siehe: International Crisis Group 2018.

²³ Boutellis/Novosseloff 2017, 3.

Malische Soldaten und Tuareg Miliz

Blauhelme wurden außerdem zur Unterstützung von lokalen Sicherheitskräften sowie nationaler Streitkräfte aktiv, denen eigentlich die primäre Verantwortung und Zuständigkeit für den Schutz von Regierungen und Bürger obliegt. Mandate sehen auch die Anwendung von Gewalt vor, wenn es darum geht, Aggressoren die Fähigkeit zu nehmen, Bevölkerung, Regierung und internationale Kräfte zu bedrohen.

Zur neuen Generation von VN-Missionen gehört auch die Einführung von für diese Einsätze neuen Technologien und Fähigkeiten. Exemplarisch steht hierfür die gestiegene Rolle von Aufklärung und ISR-Komponenten im Missionsgefüge von Peacekeeping-Einsätzen:

- (1) Im Dezember 2013 kam es erstmals zum Einsatz von Drohnen zur Luftüberwachung im Rahmen von MONUSCO in der Demokratischen Republik Kongo. In MINUSMA sind Drohnen u. a. von Schweden und Deutschland eingesetzt worden.²⁴

²⁴ Vgl. Apuuli 2014. Hervé Ladsous, zum Zeitpunkt der Entscheidung Untergeneralsekretär für Peacekeeping der Vereinten Nationen, sprach sich dabei für den Einsatz von Drohnen in weiteren VN-geführten Missionen in Afrika aus, siehe: Oscar Nkala: *UN to de-*

- (2) Einen weiteren Präzedenzfall stellte die Einrichtung einer dem NATO-Beispiel folgenden *Intelligence Fusion Cell* dar, in der alle wesentlichen Informationen zusammengeführt und ausgewertet werden.²⁵ In MINUSMA unter der Bezeichnung *All Sources Information Fusion Unit (ASIFU)* geführt, wurde diese Zelle von militärischem Personal aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland betrieben.²⁶
- (3) Weitere Schritte waren die Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen und das Zuführen und die

ploy unarmed surveillance drones in Mali, *Defence Web*, 20.06.2014, <https://www.defenceweb.co.za/aerospace/aerospace-aerospace/un-to-deploy-unarmed-surveillance-drones-in-mali/?catid=35%3AAerospace&Itemid=107> und Beth Stevenson: Swedish Army evaluates Mali UAV deployment, *Flight Global*, 28.10.2015, <https://www.flightglobal.com/news/articles/swedish-army-evaluates-mali-uav-deployment-418264/>.

²⁵ Diese stellt ein Beispiel für eine Übertragung von im Zusammenhang mit COIN-Ansatz im ISAF-Einsatz gemachten Erfahrungen durch die drei in Afghanistan engagierten Nationen dar, siehe: Connable 2012; s. a. Colum Lynch: U.N. wants to use drones for peacekeeping missions, *Washington Post*, 8.1.2013.

²⁶ Die ASIFU wurde im Jahr 2017 wieder aufgelöst, für die Hintergründe siehe unten.

Nutzung von kombinierter HUMINT und SIGINT für Operationen auf lokaler Ebene unter Beteiligung von Special Forces (SOF) und zur Unterstützung von konventionellen Kräften.²⁷

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung haben sich tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten über die Natur von Peacekeeping-Einsätzen zwischen Sicherheitsrat, Polizei- und Truppenstellernationen sowie Beitragszahlern zum VN-Peacekeeping Budget ergeben.²⁸ Hinzu kommt der verschärfte politische Druck der US-Administration auf Veränderungen. Als Folge befindet sich das System des VN-Peacekeeping – erneut – in einer Reformdebatte. Anstoß hierfür war der noch unter Generalsekretär Ban Ki-Moon in Auftrag gegebene und 2015 veröffentlichte Bericht des „High-Level Independent Panel on Peace Operations“ (auch als HIPPO-Report bekannt), der den „Beginn einer neuen Phase der Reform von Friedenseinsätzen“²⁹ markieren sollte. Der Bericht forderte vier zentrale Veränderungen für Friedensoperationen:

1. Der Primat politischer Lösungen, inklusive des Dialogs mit allen beteiligten Parteien unter Betonung der primären Verantwortung nationaler Akteure.³⁰
2. Die flexiblere Nutzung des vollen Spektrums von Friedenseinsätzen jenseits existierender Schablonen und künstlicher Abgrenzungen zwischen Phasen und Typen von Einsätzen (*Special Political Missions* vs. *Peacekeeping Operations*) durch die bessere Nutzung von Analyse- und Planungskapazitäten und sequenzielle und priorisierte Mandatsaufgaben.³¹
3. Die stärkere Fokussierung auf Partnerschaften, vor allem mit regionalen Akteuren und Organisationen wie der Afrikanischen Union, im Sinne der bereits von Generalsekretär Ban Ki-Moon verkündeten „*era of partnership peacekeeping*“.³²
4. Zuletzt geht es auch um eine strukturelle Reform der Organisation der Vereinten Nationen zwecks verstärkter Fokussierung auf die Unterstützung von Missionen und Personal im Feld- bzw. Einsatzländern.³³

²⁷ Karlsrud 2015, 44.

²⁸ Vgl. Boutellis/Novosseloff 2017, 2–3.

²⁹ Ebd.

³⁰ Ramos-Horta/Haq 2015, 10.

³¹ Ebd.

³² *Partnering for peace: moving towards partnership peacekeeping*. Report of the Secretary-General, 1.4.2015; VN Dokument S/2015/229. New York, NY, <https://undocs.org/S/2015/229>.

³³ Ramos-Horta/Haq 2015, 26–30. Die hier formulierten Forderungen sind dabei keineswegs neu. Sie reihen sich vielmehr in eine immer länger werdende Serie von Papieren und Dokumenten ein, die angefangen mit dem Brahimi-Report aus dem Jahr 2000 einen strategischen Ansatz für Peacekeeping-Einsätze von Seiten des VN-Sicher-

Mit dem Wechsel von António Guterres an die Spitze der VN folgte zudem der Versuch, die Organisation von kostspieligen und langwierigen Friedensmissionen wegzuführen und den Schwerpunkt auf Prävention von Krisen und Konflikten zu legen. Zudem sollte die Friedens- und Sicherheitsarchitektur der Organisation restrukturiert und das Management der VN reformiert werden.³⁴ Guterres Vorstellung eines langfristigen Präventionsansatzes auf Grundlage größerer Anstrengungen im Bereich der präventiven Diplomatie, der Stärkung von Kapazitäten zur Mediation und des von der Agenda 2030 beeinflussten „*sustaining peace*“-Ansatzes ist dabei rasch mit den Realitäten eines veränderten internationalen Umfelds konfrontiert worden.³⁵ Das Aufkommen strategischer Konkurrenz zwischen Großmächten, eine neue VN-skeptische U.S.-Administration sowie fehlende Mittel haben die Idee des Primats der Prävention in Frage gestellt. Anders verhält es sich dagegen mit der institutionellen Reform des Bereichs Frieden und Sicherheit des VN-Hauptquartiers und der allgemeinen administrativen Reform der Organisation, von der die potentiell größte Bedeutung für die zukünftige Entwicklung des Instruments der VN-geführten Friedenseinsätze ausgehen könnte.

Die hier aufgezeigten Entwicklungen blieben nicht ohne Einfluss auf das Engagement Deutschlands in MINUSMA. Deutschland hat sich in einem Moment für den Einsatz in Mali entschieden, an dem Aufgaben des VN-Peacekeeping vor zahlreichen Herausforderungen, Problemen und Veränderungen standen. Zusammengenommen handelt es sich hier um einen Moment der Unsicherheit, der die Effektivität von Beiträgen zum Einsatz in Mali mit zusätzlichen Voraussetzungen versieht.

heitsrats und dem VN-Sekretariat fordern; vgl. Brahimi 2000, sowie Department of Peacekeeping Operations (DPKO)/Department of Field Support (DFS): *The New Horizon Initiative*. VN Dokument http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update01.pdf.

³⁴ Insgesamt bestehen Guterres Reformvorschläge aus fünf zentralen Punkten. Zu den drei genannten und für Friedenseinsätze besonders relevanten Aspekte kommen zwei weitere Maßnahmen ohne unmittelbarer Relevanz für VN-Friedenseinsätze hin: die Gründung eines VN-Büros für Terrorismusbekämpfung (Office of Counter-Terrorism) sowie eine Reform des Systems der Entwicklungszusammenarbeit, siehe: Boutellis/Novosseloff 2017, 26–36.

³⁵ Siehe de Coning 2019.

4 MINUSMA und der Konflikt in Mali

Das deutsche MINUSMA-Engagement findet vor dem Hintergrund einer komplexen und schwer zu beeinflussenen Konfliktlage statt. Mali war 2012 in die Aufmerksamkeit der internationalen Staatengemeinschaft geraten, nachdem im Zuge einer Rebellion von Touareg im Norden des Landes und einem anschließenden Militärputsch in der Hauptstadt Bamako islamistische Milizen weite Teile des Nordens unter ihre Kontrolle bringen konnten. Die malische Regierung sah sich außerstande, die militärische Kontrolle über den Norden des Landes wiederzuerlangen und bat die internationale Gemeinschaft und explizit Frankreich um Hilfe. Die *Opération Serval* der französischen Streitkräfte (Januar 2013 – August 2014) hatte zwar die Islamisten aus Städten und besiedelten Gebieten zurückdrängen können, die Stabilisierung des Landes obliegt seit 2013 allerdings MINUSMA. Im Juni 2015 wurde in Bamako ein in der algerischen Hauptstadt Algier ausgehandeltes Abkommen zwischen der Regierung in Bamako und verschiedenen Rebellengruppen des Nordens geschlossen. Diesem „Abkommen über den Frieden und die Versöhnung in Mali“ zufolge soll die Regierung wieder die Kontrolle über den Norden übernehmen, dieser aber im Zuge einer administrativen und territorialen Reform unter anderem mehr Autonomie erhalten und Ziel von Entwicklungsmaßnahmen werden.³⁶ Darüber hinaus sollen die malischen Streitkräfte neu organisiert und die bewaffneten Gruppen im Rahmen eines DD&R-Prozesses teilweise in diese integriert werden. Gleichzeitig soll ein nationaler Versöhnungsprozess stattfinden. Die Unterstützung der Umsetzung des Abkommens stellt seitdem eine der Hauptaufgaben MINUSMAS dar, hat sich vor dem Hintergrund der komplexen Konfliktgeschichte und -dynamik Malis allerdings als extrem schwierig erwiesen.

Zu den Ursachen und den Dynamiken der seit 2012 andauernden krisenhaften Situation in Mali gibt es zwei konkurrierende Narrative. Dem ersten zufolge handelt es sich bei der aktuellen Situation in Mali um den jüngsten Zyklus einer fortwährenden Krise malischer Staatlichkeit, deren Wurzeln in den Widersprüchen zwischen dem Norden des Landes auf der einen und der Bevölkerung des Südens und den politischen Eliten in der Hauptstadt Bamako auf der anderen Seite liegt.³⁷ Wechselnde malische Regierun-

gen hätten auf Rebellionen und lokale Zusammenbrüche des staatlichen Gewaltmonopols mit einer Mischung von Repression, Dezentralisierung, Reintegration von Kämpfern und Kooptierung lokaler Eliten reagiert. Demnach handelt es sich beim Verhalten der Regierung in Bamako seit der Krise des Jahres 2012 um die Reaktivierung der gleichen Strategie, die weder an den Problemen der Korruption, der fehlenden governance-Leistungen und dem Mangel an Legitimität der Regierung noch dem Verlangen nach Selbstbestimmung im Norden des Landes etwas ändert.

Dem zweiten Narrativ zufolge ist Mali in den Sog der durch den sogenannten arabischen Frühling ausgelösten Krisen der inneren Ordnungen in der Region geraten. Die aktuelle Situation in Mali sei demnach maßgeblich durch den Zusammenbruch des Gaddafi-Regimes in Libyen, den Rückfluss von Tuareg-Kämpfern und Waffen und die sich hieran anschließende Übernahme einer Rebellion durch jihadistische Kräfte entstanden. Die Folge dieser Ereignisse sei eine sich gegenseitig verstärkende Spirale von Gewalt, Instabilität und einer verstärkten Erosion staatlicher Autorität. Vor allem die malische Regierung unter Präsident Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) bedient sich dieses Narrativs und vermarktet diese Bedrohungen gegenüber europäischen Staaten.³⁸ Mit Bezug auf terroristische Bedrohungen im Sahel und die Rolle des Landes als eine der zentralen Migrationsrouten nach Europa spricht sie davon, dass Mali ein „Deich ist und dass, sollte dieser Deich brechen, Europa überflutet [werden wird]“³⁹. Dieses Verständnis entspricht auch der Einstellung der französischen Regierung. Für sie ist die Bearbeitung des Malikonflikts „Teil eines transnationalen Problems des Terrorismus und der organisierten Kriminalität in der Sahelzone.“⁴⁰

Beide diese Narrative deuten auf unterschiedliche Verantwortlichkeiten, Interessenslagen und Lösungswege hin. Dies macht die Situation in Mali so kompliziert. Tatsächlich hat der gestiegene Einfluss jihadistischer Gruppierungen zu einer Veränderung der Akteurslandschaft und der hierin herrschenden Dynamiken geführt. Dies stellt die in der Vergangenheit angewandten Rezepte des Konfliktmanagements der Regierung in Bamako vor Herausforderungen, die zu meistern sie alleine nicht willens oder in der Lage ist.⁴¹

Seit 2012 ist die Sicherheitslage in Mali in diesem Zusammenhang von anhaltender Volatilität und Instabilität gekennzeichnet. Dies gilt vor allem für den Norden,

³⁶ Accord pour la Paix et la Reconciliation au Mali. Issu du processus d'Alger (2015). Algier, <http://photos.state.gov/libraries/mali/328671/peaceaccord-translations/1accord-paix-et-reconciliation-francais.pdf>.

³⁷ Siehe Lebovich 2017b sowie Craven-Matthews/Englebert 2018.

³⁸ Vgl. Tull 2018.

³⁹ Siehe Soudan 2017

⁴⁰ Vgl. Ehrhart 2015, 52.

⁴¹ Vgl. Lebovich 2017b, 5.

das Zentrum sowie die Grenzregionen zu Burkina Faso und Niger. Tatsächlich haben sich dabei vier unterschiedlichen Konfliktebenen in Mali entwickelt und nehmen an Intensität zu: (1) extremistische Gewaltaktivitäten insbesondere in Form von terroristischen Anschlägen, (2) Verteilungskämpfe in Verbindung mit organisierter Kriminalität, (3) Gewalt zwischen verschiedenen gesellschaftlichen bzw. ethnischen Gruppierungen (*inter-communal violence*) sowie (4) Auseinandersetzungen unter den am Friedensprozess beteiligten nicht-staatlichen bewaffneten Gruppierungen (*Compliant Armed Groups*, CAGs). Demgegenüber steht eine Zentralregierung in Bamako, die nicht über die notwendigen Kapazitäten an Armee und Sicherheitskräften verfügt und auch keine ausreichende Legitimität in den von Gewalt geprägten Regionen im Norden und Zentrum des Landes aufweisen kann.⁴²

Erschwerend hinzu kommt eine gleichzeitige Konsolidierung und Fragmentierung der Akteurslandschaft. Auf der einen Seite stehen dabei die *Compliant Armed Groups* (CAGs), unter denen die CMA und die Plateforme maßgeblich sind. Die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um den Friedensprozess konzentrieren sich auf diese zwei Akteurskoalitionen, die ursprünglich nur auf Druck intervenierender Staaten wie Frankreich zustande gekommen sind.⁴³ Ihre mit fortwährender Dauer des Konflikts zunehmende Fragmentierung steht nicht nur für die Komplexität und Ausdifferenzierung der Interessenskonstellationen unter den beteiligten Gruppen, sondern spiegelt gleichzeitig eine Abwesenheit von Führung unter ihnen wider.⁴⁴ Grob unterscheiden lassen sich die Gruppen vor allem an ihrer Haltung gegenüber dem malischen Staat. Während die *Plateforme* eine klare Präferenz für eine Lösung bestehender politischer und sozioökonomischer Konflikte innerhalb eines unitären, malischen Zentralstaats hat, geht es der CMA um die Selbstbestimmung des Nordens und die Zurückdrängung des Einflusses Bamakos.

⁴² Vgl. International Peace Institute/Stimson Center 2017, 1.

⁴³ Die CMA ist eine Koalition mehrerer Milizen, die im Juni 2014 gebildet wurde und die mit der Regierung in Mali zusammenarbeiten. Die CMA besteht aus der *Mouvement national de libération de l'Azawad* (MNLA), dem *Haut conseil pour l'unité de l'Azawad* (HCUA) und der dissidenten *Mouvement arabe de l'Azawad* (MAA). Ihr schloss sich im August 2012 die *Coordination des mouvements et fronts patriotiques de résistance II* (CMFPR 2) an und im September 2015 die *Coalition pour le peuple de l'Azawad* (CPA). Die *Plateforme* ist eine lockere Koalition von Gruppen und Milizen, die im Juni 2014 gebildet wurden und die die Malische Regierung unterstützen. Die wichtigsten Gruppen der *Plateforme* sind die *Groupe d'Autodéfense Tuareg Imghad et Alliés* (GATIA), die *MAA-Plateforme*, und die *Coordination des mouvements et fronts patriotiques de résistance I* (CMFPR-1); vgl. Maïga 2016.

⁴⁴ Vgl. Nyirabikali 2015.

Das ursprüngliche Ziel eines politisch unabhängigen Nordmalis, des *Azawad*, ist im Rahmen des Abkommens von Algier zugunsten der Anerkennung des *Azawad* als „sozio-kultureller“ Realität gewichen.⁴⁵ Dabei fehlt jenseits dieser kategorischen Unterscheidung auf beiden Seiten allerdings Klarheit hinsichtlich der konkreten und definitiven Forderungen und der durch die Gruppen tatsächlich repräsentierten Anhängerschaft.⁴⁶ Hinzu kommen als Ausdruck dieser Fragmentierung außerdem die *Coordination des Mouvements de l'Entente* (CME), eine lose Koalition von Gruppierungen mit lokal beschränkten Machtbasen, die nicht formal am Friedensprozess beteiligt sind, allerdings an einigen Maßnahmen wie dem MOC und dem November 2018 gestarteten DD&R-Prozess teilnehmen.⁴⁷

In einer hierzu gegenläufigen Entwicklung ist es auf Seiten der extremistischen bzw. terroristischen Gruppen durch die Gründung der *Jama'at Nusrat ul-Islam wal-Muslimin'* (JNIM) im März 2017 zu einer Konsolidierung gekommen. Dieser Zusammenschluss aus vier bereits länger bestehenden Gruppierungen – *Ansar Dine*, dem südlichen Ableger von Al-Qaida im islamischen Maghreb (AQIM), *al-Mourabitoun* (bzw. dem Teil der Organisation, der sich nicht dem Islamischen Staat angeschlossen hat) und der Befreiungsfront von Macina (*Katibat Macina* bzw. *Front de Libération du Macina*, FLM) stellt eine bedeutende Wegmarke in der Entwicklung der Beziehungen zwischen den zum Teil lange nebeneinander existierenden Organisationen dar, deren mögliche Kooperation sich bereits zuvor angedeutet hatte und deren Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte mit den gleichen Personen, Netzwerken und Ereignissen zusammenhängt.⁴⁸ Obwohl immer wieder diskutiert, sind Verhandlungen oder gar die Inklusion von jihadistischen Gruppen für die malische Regierung, Frankreich und die USA bisher keine Option gewesen.⁴⁹

Hinzu kommt der vom Friedensprozess weitgehend ausgeklammerte Aspekt der transnationalen organisierten Kriminalität bzw. der informellen Wirtschaft. Diese wirken auf das Verhalten und die Interessenslagen sowohl der Regierung als auch auf die CAGs und der jihadistischen

⁴⁵ Vgl. *Agreement Accord-pour-la-peace-et-la-reconciliation-au-Mali*, op. cit.

⁴⁶ Vgl. Nyirabikali 2015.

⁴⁷ Eine Übersicht über die verschiedenen CAGs und die jihadistischen Gruppen sowie ihrer geographischen Verbreitung in Nord- und Zentralmali findet sich auf der Webseite des Projekts *Mapping Armed Groups in Mali and the Sahel* des *European Council on Foreign Relations* (ECFR): https://www.ecfr.eu/mena/sahel_mapping/cme#menuareag

⁴⁸ Für eine Einordnung in den breiteren Kontext der Entwicklung afrikanischer jihadistischer Bewegungen, siehe: Hansen 2019.

⁴⁹ Siehe International Crisis Group 2019 und Maïga 2016, 6–8.

Gruppen ein. Während konkrete Zahlen und dementsprechend präzise Einschätzung hinsichtlich der genauen wirtschaftlichen Dimension des illegalen Sektors für den Norden des Landes nicht verfügbar sind, ist davon auszugehen, dass dieser vor allem in Form von Schmuggel einen maßgeblichen Teil der wirtschaftlichen Aktivität im Norden des Landes darstellt.⁵⁰ Die Bedeutung des Sektors lässt sich unter anderem daran abschätzen, dass ungeachtet der Sicherheitslage und selbst während direkter Kampfhandlungen zwischen unterschiedlichen Gruppierungen keine Unterbrechung der Aktivitäten stattfindet.⁵¹ Angesichts der Komplexität der Verhältnisse der Akteure untereinander ist davon auszugehen, dass nahezu alle CAGs und auch jihadistischen Gruppierungen an diesen Aktivitäten beteiligt sind, von ihnen profitieren oder diese zumindest dulden.

Ein zentraler Trend der letzten Jahre ist darüber hinaus der starke Anstieg inter-ethnischer Gewalt im Zentrum des Landes.⁵² Dies gilt vor allem in der Region Mopti, die zur Region Malis mit dem höchsten Gewaltniveau geworden ist.⁵³ Ihren Ursprung hat diese Gewalt dabei auch in der Konkurrenz zwischen den unterschiedlichen ethnischen Gruppen der Region. *Fulbe*, *Bambara* und *Dogon* stehen hier im Wettbewerb um knapper werdende Ressourcen wie Weide- und Ackerland. Hinzu kommen jihadistische Gruppen wie das hier primär aktive und zu JNIM zählende *Katibat Macina*, die staatliche Korruption und verfehltes Ressourcenmanagement sowie diverse Spannungen und Ressentiments zwischen Ackerbauern und Viehhirten geschickt ausgenutzt hat. Ursprünglich ohne ethnische Identifikation, hat Katibat Macina unter seinem charismatischen Anführer Amadou Koufa seit jüngstem insbesondere auf die Unterstützung der Fulbe abgezielt. Als Folge werden letztere von anderen Volksgruppen zunehmend mit jihadistischen Gruppen und der durch sie begangenen Gewalt gleichgesetzt.⁵⁴ Die Konsequenz dieser Dynamik zeigt sich in den seit 2018 immer wieder auftretenden Massakern in Dörfern in der Region Mopti mit bis zu 150 Toten. Insgesamt sind laut Angaben der Vereinten Nationen zwischen 2018 und Mai 2019 infolge dieser Angriffe „mindestens 488 Tote“ verzeichnet worden.⁵⁵

⁵⁰ Zogg 2018.

⁵¹ Vortrag eines Angehörigen von MINUSMA, International conference „Stabilization – For Whom and to What Ends? Bonn International Center for Conversion, 20.10.2018.

⁵² Siehe hierzu: International Peace Institute/Stimson Center 2017, 3–4.

⁵³ Siehe International Crisis Group 2019.

⁵⁴ Siehe International Peace Institute 2018.

⁵⁵ Dozens killed in new attacks on central Mali village 2019, *France 24*, 18.06.2019, <https://www.france24.com/en/20190618-attacks->

Der Anstieg der bewaffneten Gruppierungen und Selbstschutzgruppen zeugt von einer Militarisierung des Konflikts, in der unterschiedlichen Logiken zum Tragen kommen und sich das ganze Ausmaß der Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft zeigt. Gleichzeitig wird damit auch die Wiederherstellung der Kontrolle der malischen Regierung über das Land immer schwieriger. Die traditionellen Eliten und Anführer der bewaffneten Gruppen haben die Konfliktsituation dazu genutzt, ihre jeweilige Machtbasis zu erweitern und ihre eigene hierarchische Stellung zu stärken. Die Ausweitung der Bewaffnung von Gruppen diene und diene außerdem zur Anfechtung der Autorität der Regierung in Bamako und ist somit Mittel zur Ausübung von Druck und dem Erzielen von Zugeständnissen bei eventuellen Übereinkommen mit der Regierung.⁵⁶ Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass in Mali weder Kooptierungsstrategien oder Repression noch Friedensabkommen zur nachhaltigen Stabilisierung des Landes geführt haben.⁵⁷

Die mangelnden Fortschritte bei der Umsetzung des Abkommens von Algier und die jüngsten Rückschritte durch Unterbrechungen im DD&R-Prozesses gehen auf die bewusste Verzögerung des Prozesses durch die CAGs zurück. Zum einen haben sie wenig Vertrauen in Zusagen der Regierung und in die Absichten der anderen bewaffneten Gruppen, zum anderen fürchten sie, dass sie infolge von Entwaffnung und Reintegration das zentrale Instrument ihrer Einflussnahme verlieren – die Verfügungsgewalt über bewaffnete Milizen. Die Umsetzung des Abkommens von Algier wird von ihnen als Verlust gegenüber dem Status quo wahrgenommen.

Die Folgen der nachhaltigen Instabilität und der schleppenden Umsetzung des Friedensprozesses von Algier zeigen sich unter anderem darin, dass die lokale Bevölkerung von einer Friedensdividende nichts verspürt. Hinzu kommt, dass die angekündigten Regionalwahlen zur Bildung von Regionalparlamenten wiederholt verschoben wurden. Sie sollten die eingesetzten Übergangsverwaltungen (*Interim Authorities*) ablösen und im Bereich der Sicherheit die schleppende Umsetzung des DD&R-Prozesses und der Implementierung des *Mécanisme Opérationnel de Coordination* (MOC) gewährleisten.

Ebenfalls problematisch ist, dass das Abkommen von Algier deutliche Defizite aufweist. Das Abkommen sieht eine institutionelle Reform und eine territoriale Neuorganisation des malischen Staats auf lokaler und nationaler

central-mali-villages-dogon-fulani; Bettina Rühl: Viele Tote und viele Gerüchte, *Deutschlandfunk*, 15.06.2019.

⁵⁶ Vgl. Lebovich 2017b, 20–25.

⁵⁷ Vgl. Lebovich 2017b, 25.

Ebene vor sowie Maßnahmen zur Dezentralisierung und Neuverteilung von Befugnissen und Kompetenzen zwischen Zentralstaat und Regionen.⁵⁸ Keiner dieser Schritte ist spezifiziert und ihre Umsetzbarkeit ist mehr als fraglich. Insbesondere werden die komplexen Beziehungen zwischen der Regierung in Bamako, den CAGs und der Bevölkerung der betroffenen Regionen nicht reflektiert, ebenso wenig die Rolle der internationalen Kräfte in den Missionen MINUSMA und *Barkhane* und die grenzübergreifenden Konflikt dynamiken in der Region.⁵⁹ Dennoch hält die internationale Staatengemeinschaft an dem Abkommen von Algier fest, da dieses zumindest einen allgemein zwischen den Parteien akzeptierten Rahmen darstellt.⁶⁰

5 Vier Probleme des MINUSMA Einsatzes und ihre Bedeutung für Deutschland

Mit der Beteiligung an MINUSMA hat sich Deutschland zu einem Zeitpunkt für ein VN-Engagement entschlossen, in dem das Instrument der VN geführten Friedenseinsätze unter enormen Anpassungsdruck stand. Die Mission in Mali ist Ausdruck des Versuchs der Vereinten Nationen, im Rahmen einer neuen, robusteren Generation von Friedenseinsätzen auf die Anforderungen von Konflikten mit anhaltend hohen Gewaltniveaus zu reagieren. Gleichzeitig – und gewissermaßen gegenläufig hierzu – sind die VN bestrebt, die Unterstützung politischer Ansätze zur zentralen Aufgabe von Friedenseinsätzen zu machen. Der Konflikt in Mali zeigt dabei, dass sowohl die Vorstellung einer politischen Lösung als auch die konzeptionellen und operationellen Annahmen von MINUSMA mit den Dynamiken der fortschreitenden Fragmentierung der Akteurslandschaft, dem politischen Kalkül der Regierung in Bamako und der bewaffneten Gruppen sowie dem Anstieg terroristischer und inter-ethnische Gewalt nur schwer Schritt halten. Zusammengefasst ergeben sich damit mindestens vier Probleme für MINUSMA und die deutsche Beteiligung.

5.1 Priorisierung statt Mission Creep

Seit den Missionen in Somalia und Bosnien existiert das Phänomen des sogenannten *Mission Creep* – die ungeplante, schleichende Verschiebung und Erweiterung von Mandatsaufgaben. Die Furcht vor einem Mission Creep ist bei allen Sicherheitsratsmitgliedern und Truppenstellern in VN-Einsätzen gegenwärtig.⁶¹ Auch für den MINUSMA-Einsatz ist von Beobachtern diese Befürchtung bereits früh geäußert worden.⁶² Demnach drohe, dass der Einsatz sich angesichts der gestiegenen Bedrohung durch jihadistische Gruppen und der Notwendigkeit von robusten Maßnahmen zum Selbstschutz zu einer umfassenden Anti-Terror-Mission erweitere und in weiterer Folge zu einem Kampfeinsatz wird.⁶³ Diese Entwicklung ist bisher aber nicht eingetreten und wird – zumindest von Vertretern der Vereinten Nationen – auch für die Zukunft ausgeschlossen.⁶⁴

Dennoch hat sich das Mandat des Einsatzes mit jeder Verlängerung verändert.⁶⁵ Dies gilt für die Art und den Umfang der Aufgaben der Mission. MINUSMA steht dabei exemplarisch für einen Trend überaus voraussetzungsreicher Mandate, die im Zuge der jährlichen Verlängerung durch den VN-Sicherheitsrat zunehmend komplexer werden. Während Stabilisierung, die Unterstützung bei der Wiederherstellung staatlicher Autorität, der Schutz von Menschenrechten, die Förderung lokaler Versöhnungsarbeit sowie humanitäre Hilfe seit dem ersten Mandat des Einsatzes (2013, S/RES/2100) weiterhin verfolgt werden, sind die erteilten Mandate nach und nach deutlich robuster geworden. Die Bewältigung von asymmetrischen Bedrohungen und die aktive Verteidigung des Mandats sind seit dem Jahr 2016 (S/RES/2295) ausdrücklicher Auftrag der Mission.

Die entscheidende Veränderung hat jedoch bei der Priorisierung einzelner Aufgaben stattgefunden. Hierfür steht zunächst die Einführung der Unterscheidung zwi-

⁵⁸ Vgl. Accord pour la Paix et la Reconciliation au Mali 2015, op. cit.

⁵⁹ Vgl. Williams/Nguyen 2018.

⁶⁰ Lebovich 2017a.

⁶¹ Zuletzt wurde dieses Argument im Zuge der Debatte über zukünftige Kürzungen im VN-Peacekeepingbudget durch die damalige Botschafterin der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen, Nikki Haley: Remarks at a UN Security Council Thematic Briefing on UN Peacekeeping Operations. 6.4.2017; *U.S. Mission to the United Nations*, <https://usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-thematic-briefing-on-un-peacekeeping-operations/>; siehe auch McCormick/Lynch 2017.

⁶² Richard Norton-Taylor: Mali: the danger of mission creep on al-Qaida's new frontier, *The Guardian* 15.1.2013., Matthias Gebauer: Die Menschen zu Hause wollen Erfolge sehen, *Spiegel Online*, 13.11.2018.

⁶³ Vgl. Karlsrud 2015, 49.

⁶⁴ "In Mali, while UN peacekeepers are not and should not be directly engaged in fighting terrorism, they coordinate with counter-terrorist forces." United Nations Secretary-General 2019.

⁶⁵ Vgl. Tull 2019a, 420.

schen prioritären Aufgaben und Unterstützungsaufgaben. Unterstützungsaufgaben, zu denen beispielsweise *Quick Impact* Projekte, Waffen- und Munitionsmanagement, Unterstützung beim Erhalt von Kulturgütern und die Kooperation mit dem ISIL und Al-Qaida-Sanktionskomitee des VN-Sicherheitsrats zählen, wurden mit der 2018 erfolgten Mandatsverlängerung 2018 (S/RES/2423) endgültig als sekundäre Aufgaben bezeichnet. Zu diesem Zeitpunkt umfasste das Mandat bereits elf dezidierte Aufgaben für die Mission. Da sich deren Reduzierung durch Streichung im Sicherheitsrat aus politischen und finanziellen Gründen in der Vergangenheit oft als nicht gangbarer Weg erwiesen hat, ist von Experten die Priorisierung von Mandatsaufgaben als Möglichkeit präsentiert worden, auf Veränderungen im politischen Umfeld oder der Sicherheitslage zu reagieren und Mandatsaufgaben entsprechend einer übergeordneten Strategie zur Unterstützung eines politischen Prozesses neu auszurichten.⁶⁶

Mit der jüngsten Verlängerung des MINUSMA-Mandats sind vor diesem Hintergrund in einem sprachlich wenig elegantem Kunstgriff unter den bisherigen Prioritäten des Mandates zwei „strategische Prioritäten“ hervorgehoben worden: (1) die Unterstützung des malischen Friedensprozesses und (2) der Schutz der Zivilbevölkerung (PoC).⁶⁷

Die Unterstützung des malischen Friedensprozesses ist bereits seit der Mandatsverlängerung von 2015 (S/RES/2295) im Anschluss an die Unterzeichnung des Abkommens von Algier zentraler Bestandteil des MINUSMA-Mandats. Dass diese nun als „primäre strategische Priorität“ MINUSMA bezeichnet wird, stellt lediglich eine Fortsetzung der bisherigen Politik des VN-Sicherheitsrats dar. Sie ist zugleich der deutlichste Ausdruck für das Ziel einer politischen Lösung des Konflikts in Mali. Sie ändert allerdings nichts an den grundlegenden Problemen des mit dem Abkommen verbundenen Friedensprozess. Das Abkommen ist – trotz der Fortschritte in einigen Bereichen – bestenfalls teilweise umgesetzt. MINUSMA ist darüber hinaus Gegenstand der seit längerem geführten Debatte um Ziel, Zweck und Wirkungsweisen von VN-Friedenseinsätzen. Damit verbunden ist das viel grundlegendere Problem der Definition der politischen Ziele hinter VN-geführten Friedenseinsätzen und der Strategien zu ihrer Umsetzung. Im HIPPO-Bericht sind der Primat politischer Lösungen und die Rolle von Friedenseinsätzen „als Unterstützung, nicht als Ersatz aktiver diplomatischer Bemühungen“⁶⁸ betont

worden. Der jüngste Vorstoß des VN-Generalsekretärs zur Stärkung von *Peacekeeping*, die *Action for Peacekeeping-Initiative (A4P)*, wiederholt diese Forderung und unterstreicht, dass entsprechende Mandate klar, sequenziert, priorisiert und erreichbar sein müssen.⁶⁹

Hier tritt die als „*headquarters/field divide*“ bekannte und immer wieder beschriebene Kluft zwischen den wahrgenommenen Realitäten im Feld und den in Mandatsaufgaben formulierten Anforderungen des Sicherheitsrats an die jeweilige Mission zu Tage. Dabei geht es um den Gegensatz zwischen den politischen Vorstellungen im VN-Hauptquartier und im Sicherheitsrat in New York einerseits und den politischen und operationellen Problemen und Dilemmata im Feld andererseits.⁷⁰ Die zu späte Ausweitung der Zuständigkeit der MINUSMA Mission auf das Zentrum des Landes und die Anhebung des Schutzes der Zivilbevölkerung zur zweiten „strategischen“ Priorität durch den Sicherheitsrat (erst nach der verheerenden Eskalation inter-ethnischer Gewalt) sind Beispiele dafür, welche Konsequenzen diese Distanz zwischen den Handlungsebenen für den Einsatz haben kann.⁷¹ Die Priorisierung des Schutzes der Zivilbevölkerung bedeutet eine qualitative Veränderung des Mandats und ist aus mehreren, praktischen Gründen relevant für den Erfolg der Mission:

- Sie stellt die Missionsführung vor die Herausforderung, einen konkreten Ansatz zum Schutz der Zivilbevölkerung in einem Missionsumfeld zu finden, das alle Probleme und Dilemmata von Friedenseinsätzen vereint, darunter das enge finanzielle Korsett und der durch führende Mitglieder des Sicherheitsrats ausgeübte Kostendruck.⁷²
- Die bisherigen, sich derzeit in der Überarbeitung befindlichen PoC-Richtlinien der VN sehen den Schutz der Zivilbevölkerung auf drei Ebenen vor: Schutz durch Dialog und Engagement der Konfliktakteure (Ebene 1), die Bereitstellung physischen Schutzes (Ebene 2) und die Herstellung eines schützenden Umfeldes (Ebene 3).⁷³ PoC ist damit mehr als nur physischer Schutz. Gleichzeitig zeigen Beispiele wie MINUSMA, dass dort, wo physischer Schutz zur

⁶⁶ Sherman/Day 2019.

⁶⁷ United Nations Security Council Resolution 2480 (2019); [https://undocs.org/S/RES/2480\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2480(2019)).

⁶⁸ Peace operations ‘not a substitute’ for diplomatic efforts, Security Council told, *UN News*, 12.09.2019, <https://news.un.org/en/>

[story/2017/09/565672-peace-operations-not-substitute-diplomatic-efforts-security-council-told](https://www.un.org/peacekeeping/stories/2017/09/565672-peace-operations-not-substitute-diplomatic-efforts-security-council-told).

⁶⁹ Action for Peacekeeping. Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations, <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf>.

⁷⁰ Gowan 2019.

⁷¹ Georg Blume/Matthias Gebauer: Angst vor einem neuen Ruanda, *Spiegel Online*, 18.6.2019.

⁷² Di Razza 2018.

⁷³ Vgl. Department of Peacekeeping Operations (DPKO)/Department of Field Support (DFS) 2015, 8–9.

Aufgabe von Peacekeepern wird, die Kapazitäten der VN-Kräfte häufig nicht ausreichen. Im Sinne der vorrangigen Verantwortung der Regierung des Gastlandes für den Schutz ihrer Zivilbevölkerung kann die Unterstützung von SSR und die Bereitstellung von PoC-Trainings für die Streitkräfte des Gastlandes in VN-geführten Friedenseinsätzen zur Schlüsselaufgabe werden.⁷⁴ Das jüngste MINUSMA-Mandat trägt diesem Umstand Rechnung, indem es PoC als zweite strategische Priorität festlegt und explizit als Unterstützung einer „umfassenden, politikgeleiteten malischen Strategie zum Schutz der Zivilbevölkerung, der Reduktion inter-ethnischer Gewalt und der Wiederherstellung staatlicher Autorität, Präsenz und Dienstleistungen in Zentralmali“⁷⁵ definiert.

- Hieraus ergeben sich hohe Erwartungen an die Wiederherstellung staatlicher Autorität und den Aufbau der Institutionen des malischen Sicherheitssektors und die damit verbundene Herstellung von *local ownership*.

Die Unterstützung beim Aufbau der Institutionen des malischen Sicherheitssektors durch MINUSMA basierte auf der Grundannahme, dass die malische Regierung mit ihren Sicherheitskräften die gleichen Ziele verfolgt wie die sie ausbildende internationale Gemeinschaft: die Wiederherstellung der staatlichen Autorität, die Verbesserung der Sicherheitssituation im Norden und im Zentrum des Landes auch durch die Bekämpfung jihadistischer Gruppen und der Schutz der Zivilbevölkerung in den von Gewalt betroffenen Gebieten. Diese angenommene Kongruenz der Interessen hat sich aus drei Gründen als fragwürdig erwiesen: (1) die malische Regierung und weite Teile der Bevölkerung des Südens haben nur ein geringes Interesse daran gezeigt, ihre Streitkräfte zur Stabilisierung des Nordens einzusetzen und die Regierung hat sich bisher dagegen ausgesprochen, das Mandatsgebiet von MINUSMA auf das Zentrum des Landes auszuweiten;⁷⁶ (2) den malischen Streitkräften (*Forces Armées et de Sécurité du Mali – FAMA*) werden darüber hinaus Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der Bekämpfung der Anti-Terror-Maßnahmen im Zentrum des Landes vorgeworfen, sie sind damit dem Vorwurf ausgesetzt, eher destabilisierend als

stabilisierend zu wirken;⁷⁷ (3) die FAMA verfügten nicht über die notwendige Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der in sie gesetzten Erwartungen.⁷⁸ Letzteres gilt, obwohl Mali bereits mehr als 14 %⁷⁹ seines Haushalts für Sicherheit ausgibt und die malischen Streitkräfte auch vor der Krise von 2012 Adressaten internationaler Trainings- und Ausbildungsmaßnahmen waren und seitdem durch die EUTM und bi-laterale Programme fortwährend unterstützt wurden. Deutlich wird die mangelnde Leistungsfähigkeit der malischen Streitkräfte auch anhand ihrer Verlustzahlen.⁸⁰ Obwohl belastbare offizielle Daten kaum verfügbar sind, ergibt die Auswertung der Zahlen der ACLED-Datenbank für den Zeitraum der Jahre 2012 bis 2019 mit 590 eine hohe Zahl an gefallenem Soldaten.⁸¹ Es ist fraglich, ob und inwiefern die Reformbemühungen und die aktuellen verstärkten Rekrutierungsbemühungen die malische Armee in die Lage versetzen werden, die Verluste auszugleichen zu verringern.⁸² Diese Zahlen sind dabei nicht das alleinige Ergebnis der fehlenden Leistungsfähigkeit der malischen Streitkräfte, sondern lassen sich auch durch die taktische Vorgehensweise der jihadistischen Kräfte (Sprengfallen, Hinterhalte) und die Beschaffenheit des Einsatzraums erklären. Hinzu kommt die Doppelbelastung infolge des Wiederaufbaus der malischen Armee im Rahmen internationaler Unterstützung, allen voran EUTM⁸³ bei gleichzeitigem und kontinuierlichem Einsatz der malischen Streitkräfte in militärischen Operationen. Zudem weisen Berichte über Korruption und Unregelmäßigkeiten bei Beschaffungsvorhaben, zuletzt im Bereich

⁷⁴ Vgl. Johnson 2019, 150.

⁷⁵ “[T]he second strategic priority of MINUSMA is to facilitate the implementation of a comprehensive politically-led Malian strategy to protect civilians, reduce intercommunal violence, and re-establish State authority, State presence and basic social services in Central Mali, through the implementation of its mandated tasks”, United Nations Security Council 2019.

⁷⁶ Tull 2019b, S. 1.

⁷⁷ Human Rights Watch 2017, Human Rights Watch 2018, International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) Malian Association of Human Rights (AMDH) 2018.

⁷⁸ Tull 2019b, 20.

⁷⁹ Vgl. World Bank Data, Military Expenditure (in Prozent des allgemeinen Staatshaushalts), basierend auf SIPRI Military Expenditure Database 2018, https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=ML&name_desc=false.

⁸⁰ Peter Dörrie: Europe Has Spent Years Trying to Prevent ‘Chaos’ in the Sahel. It Failed, *World Politics Review*, 25.6.2019, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27977/europe-has-spent-years-trying-to-prevent-chaos-in-the-sahel-it-failed>.

⁸¹ Die Zahl ist das Ergebnis einer Berechnung der Verluste der malischen Armee durch den Autor. Diese basiert auf der in der ACLED-Datenbank erfassten Anschlags- und Opferzahlen. Dabei wurden nicht eindeutig zuordnbare Opfer herausgerechnet, die eigentliche Zahl der Verluste ist daher möglicherweise höher.

⁸² Ibrahima Bayo Jr.: Mali: Grande Opération de Recrutement dans l’Anouveaurmée, *La Tribune Afrique*, 11.05.2017, <https://afrique.latribune.fr/politique/2017-05-11/mali-grande-operation-de-recrutement-dans-l-armee-710603.html>.

⁸³ Siehe dazu auch Schroeder 2019.

Lufttransport und Kampfhubschrauber, darauf hin, wie der Aufbau dieser Schlüsselfähigkeiten behindert wird.⁸⁴

Viel bemerkenswerter ist allerdings die von Experten vertretene These, wonach der derzeitige „Status quo ein akzeptiertes Ergebnis“⁸⁵ für die malische Regierung und die internationale Präsenz darstellt. Auch wenn beide Seiten das Engagement aus unterschiedlichen Gründen kritisch beurteilen, würden „starke gegenseitige Interessen an der Perpetuierung der Kooperation“ bedeuten, „dass Mali und seine internationalen Unterstützer in einer dysfunktionalen Partnerschaft gefangen sind,“ für deren Beendigung auf keiner der beiden Seiten Anreize bestehen.⁸⁶ Obwohl Bamako die Versuche des (Wieder-)Aufbaus und der Reform der FAMA sowie die Korruptionskritik situationsabhängig als Einmischung und Verletzung von Souveränität bezeichnet, bleibt die politische, wirtschaftliche und militärische Unterstützung Anreiz genug, diese Partnerschaft nicht zu gefährden. Auf Seiten der internationalen Partner sind es das „sunk costs“-Problem, politische Sichtbarkeit und Bündnislogik, die eine Beendigung der Partnerschaft ausschließen. Damit wird die Herstellung von *local ownership* in Mali im Kontext des Schutzes von Zivilisten zu einem Problem.

Mit dem Aufstieg von PoC zur strategischen Priorität des MINUSMA-Einsatzes und angesichts des ausdrücklichen Wunsches des Sicherheitsrats nach einer malischen Führungsrolle bei dieser Aufgabe wird die malische Armee in einem Moment zusätzlich gefordert, in dem sie bereits den in sie gesetzten Erwartungen nicht gerecht werden kann. Den doktrinen Grundlagen der VN zufolge ist die „Umsetzung von PoC in vielen Fällen der Schlüssel zur Schaffung eines sicheren Umfelds.“⁸⁷ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wer mittelfristig die Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung in der Fläche übernehmen soll, wenn die FAMA hierzu auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein wird.⁸⁸ Angesichts der Topo-

graphie und Größe des Einsatzraums und der zur Disposition stehenden Kräfte kann diese Rolle de facto nicht von MINUSMA übernommen werden, auch wenn dies in Teilen das Kalkül in Bamako ist. Bereits der Auftrag der Schutz der zivilen Kräfte der Mission bedeutet angesichts der Sicherheitssituation in der Praxis, dass 70 % des uniformierten Personals der Mission zu deren Schutz bzw. dem Schutz von Konvois abgestellt wird.⁸⁹ Weite Teile Nordens befinden sich somit, den Aussagen von Beobachtern zufolge, praktisch unter der Kontrolle der bewaffneten Gruppen, vor allem der CMA. Alles weist darauf hin, dass sich Regierung und Rebellen im Norden mit einer Zweiteilung des Landes abgefunden haben.⁹⁰

Für das deutsche Kontingent wird damit zum Problem, dass Deutschland derzeit über kein ressortübergreifendes Grundlagendokument verfügt, das einen Ansatz zum Schutz von Zivilisten verfügt, der militärische, polizeiliche und zivile Instrumente verknüpft und Anweisungen für das Vorgehen in nicht-permissiven Sicherheitsumfeldern wie Mali beinhaltet. Zwar gilt für die Bundeswehr ebenfalls die NATO *Policy of Protection of Civilians* von 2016, deren Schwerpunkt liegt allerdings auf der Reduzierung der Gefährdung der Zivilbevölkerung durch das eigene Vorgehen.⁹¹ Ebenfalls relevant wird, welchen Beitrag – entsprechend welchem Verständnis von PoC – die vorhandenen deutschen Hochwertfähigkeiten leisten können, um die neue Mandatspriorität umzusetzen. Mit der Erweiterung des Bundeswehrmandats auf Zentralmali bekommt diese Frage zusätzliche Bedeutung.⁹²

Zuletzt wirft die jüngste Version des MINUSMA-Mandats die Frage auf, wie sich zwei strategische Prioritäten – der Primat politischer Lösungen und der Schutz von Zivilisten – zueinander verhalten. Hierzu zählt auch, welche Auswirkungen PoC als neue strategische Priorität für die Fähigkeit der Mission hat, die Unterstützung des Friedensprozesses zu gewährleisten. Die Verschiebung der Prioritäten in Richtung von PoC ist in anderen Missionen als Abkehr vom Primat politischer bzw. diplomatischer Lösungen kritisiert worden.⁹³ Friedenseinsätze sind eigentlich

⁸⁴ Réveil Nouveau: Scandale du marché des avions militaires au Mali: Plus de 2 milliards de FCFA de surfacturation des prix, *maliweb.net*, 5.9.2019, <https://www.maliweb.net/armee/scandale-du-marche-des-avions-militaires-au-mali-plus-de-2-milliards-de-fcfa-de-surfacturation-des-prix-2837357.html>.

⁸⁵ Tull 2019b, 20.

⁸⁶ Vgl. Tull 2019a, 405.

⁸⁷ “[The] implementation of PoC is in many cases the key to create safe and secure environment.” siehe Department of Peacekeeping Operations (DPKO)/Department of Field Support (DFS): The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping, Ref 2015/017, 5; VN Dokument; <http://providingforpeacekeeping.org/wp-content/uploads/2017/08/2015-07-Policy-on-PoC-in-Peacekeeping-Operations.pdf>.

⁸⁸ Vgl. Zoë Gorman: Does the world know what it wants in the Sahel?, *The Broker*, 14.9.2019, <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/>

Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/Does-the-world-know-what-it-wants-in-the-Sahel.

⁸⁹ With Peace Process in Mali at Critical Stage, Special Representative Recommends Extending Mandate of Integrated Stabilization Mission, *United Nations Meetings Coverage & Press Service*, 12.6.2019, <https://www.un.org/press/en/2019/sc13839.doc.htm>.

⁹⁰ Vgl. Gienanth 2019.

⁹¹ Fact Sheet: NATO Policy for Protection of Civilians. *NATO Public Diplomacy Division*, Juli 2016, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160705_1607-protection-civilians-en.pdf.

⁹² Vgl. Deutscher Bundestag 2019.

⁹³ Vgl. Sherman 2019.

darauf ausgerichtet politische und diplomatische Bemühungen zur Konfliktbeilegung zu unterstützen. Tatsächlich bietet sich MINUSMA ein zunehmend kleiner werdender Raum, eine relevante Rolle bei der Umsetzung der Ziele des Sicherheitsrats in Mali zu spielen – die nunmehr erfolgte Priorisierung des Schutzes der Zivilbevölkerung spiegelt dies in gewisser Weise wider.⁹⁴ Die Chancen der Umsetzung des Abkommens von Algier als Ausdruck einer politischen Lösung schwinden aber mit fortschreitender Zeit bei gleichzeitigem Ausbleiben wichtiger, im Vertrag vereinbarter Reformen. Die Priorisierung des Schutzes von Zivilisten darf vor diesem Hintergrund nicht zu einer Verschiebung der Aufmerksamkeit für den politischen Prozess führen und vor allem nicht zu einer Ersatzstrategie werden.

Zusammengefasst hat im Falle MINUSMA eine Veränderung der Prioritäten des Einsatzes stattgefunden, die eine späte Reaktion auf die Ausbreitung der Gewalt und fehlender Fortschritte im Friedensprozess darstellt. Ein *mission creep* ist – bisher – nicht festzustellen. Ob dies auch außerhalb MINUSMA stimmt, ist eine andere Frage. Der VN-geführte Einsatz ist lediglich ein Element in einem komplexen Gefüge einander überlappender bi- und multilateraler Einsätze und Initiativen. MINUSMA, EUTM, EUCAP Sahel, *Barkhane* und der *Force Conjointe* der G5 Sahel (FC-G5S) sind dabei so angelegt, dass sie arbeitsteilig und koordiniert handeln sollen. Inwieweit dies funktioniert und ob sich aus den unterschiedlichen Engagements einander konterkarierende Wechselwirkungen ergeben, muss ebenfalls untersucht werden.

5.2 Die Mission in der Mission

Gegenüber dem Engagement europäischer Truppensteller in MINUSMA sind früh Befürchtungen bezüglich des Entstehens einer „Mission in der Mission“ geäußert worden.⁹⁵ Der Einsatz hat aufgrund von Ungleichgewichten und Gegensätzen unter den Truppenstellern Reibungspunkte offenbart, von denen einige auf grundlegende Probleme und Unterschiede in der Erwartungshaltung an Friedenseinsätze zurückgehen. Auf operativer Ebene betrifft dies die Verteilung von Lasten und Risiken innerhalb der Mission mit den entsprechend negativen Folgen für die Interoperabilität zwischen den Kontingenten der unterschiedlichen Truppenstellernationen, der Kohäsion innerhalb der Mission sowie die In-Wert-Setzung der durch europäische Truppensteller bereitgestellten Hoch-

wertfähigkeiten. Dadurch wird die Effektivität der Mission beeinträchtigt. Über den MINUSMA-Einsatz hinaus stellt sich auf strategischer Ebene die Frage, inwiefern der europäische Beitrag eine schrittweise Verschiebung der Grundsätze und Annahmen von Friedenseinsätzen befördert und welche Interessen hinter diesem Wandel stehen.

Ein genauer Blick auf die Zusammensetzung von MINUSMA zeigt, dass es sich um eine zweigeteilte Mission handelt, die durch die Unterschiede in der Herkunft, den Fähigkeiten, dem Einsatzverhalten und den Operationsräumen der Kontingente sowie ihrer politischen Ziele geprägt ist. Während die große Mehrheit der sich im Feld befindlichen Truppen aus afrikanischen Staaten stammt, werden die militärischen Hochwertfähigkeiten von europäischen Truppenstellern bereitgestellt. Ersterer Umstand ist auf zwei Gründe zurückzuführen: die Übernahme von Truppen der kurzlebigen Vorgängermission von MINUSMA, der *African-led International Support Mission to Mali* (AFISMA)⁹⁶ und dem Trend der Vernachlässigung von Friedenseinsätzen. Bei MINUSMA handelt es sich um die Mission der Vereinten Nationen mit dem höchsten Anteil von Truppen, die aus unmittelbaren Nachbarstaaten (40 %) bzw. der erweiterten Nachbarschaft (25 %) des Einsatzlandes stammen.⁹⁷

Mit dem Eintritt der europäischen Truppensteller in die Mission sind erstmalig Fähigkeiten eingebracht worden, die in dieser Kombination zuvor nur im Rahmen von NATO-Einsätzen zur Verfügung standen. Hierzu zählen vor allem der Einsatz von Drohnen, hochmodernen Kampfhubschraubern, Spezialkräften und besonderen Fähigkeiten zur Bekämpfung von improvisierten Sprengfallen (IEDs). Diese Entwicklung in MINUSMA hat entscheidend zur Schließung von typischen Fähigkeitslücken in VN-Einsätzen geführt. Allerdings wird damit der Eindruck einer Zweiklassengesellschaft „von skifahrenden und nicht-skifahrenden Nationen“ gefördert, in der nicht nur die Fähigkeiten, sondern auch die Risiken des Einsatzes ungleich verteilt sind.⁹⁸

Die Risiken für die entsandten Truppen hängen davon ab, wo die jeweiligen nationalen Kontingente eingesetzt werden, welche Aufgaben sie übernehmen, welche Ausrüstung ihnen zur Verfügung steht und welche Form von Unterstützung sie vor, während und nach der Entsendung durch ihre Regierungen erfahren.⁹⁹ Ein Blick auf die MINUSMA *Deployment Map* zeigt, dass es vor allem

⁹⁴ Vgl. Sherman/Day 2019, 25.

⁹⁵ Vgl. Kooops 2016, 673.

⁹⁶ Dieser Prozess findet in VN-geführten Missionen häufiger statt und wird als „rehatting“ bezeichnet.

⁹⁷ Vgl. Ingerstad/Lindell 2015 und Williams/Nguyen 2018, 12.

⁹⁸ Karlsrud 2019, 73.

⁹⁹ Vgl. Albrecht/Cold-Ravnkilde/Haugegaard 2017, 13.

Aufklärungsdrohne der Bundeswehr vom Typ Heron 1

afrikanische Truppen sind, welche außerhalb der besser gesicherten „Supercamps“ und den regionalen Hauptquartieren der Mission (Kidal für den Sektor Nord, Timbuktu für den Sektor West und Gao für den Sektor Ost) in kleineren Camps stationiert sind. Der Ort des Einsatzes der jeweiligen Kontingente ergibt sich allerdings in manchen Fällen auch aus anderen Motiven. Das Beispiel der kleineren Stützpunkte in Ansongo und Ménaka im Sektor Ost zeigt, dass die Motivation zu MINUSMA-Beteiligung unter den Nachbarstaaten auch darin vermutet werden kann, eine vorgelagerte Grenzsicherung zu betreiben. Die hier stationierten Kräfte – mit Ausnahme einer togolesischen *Force Protection Unit* in Ménaka – stammen alle aus dem Nachbarland Niger, dessen Grenze lediglich 100 Kilometer entfernt liegt.¹⁰⁰ Darüber hinaus sind mit dem Schutz von Konvois und der Sicherung der Kantonierungsstellen

des DD&R-Prozesses¹⁰¹ Aufgaben von afrikanischen Truppenstellern übernommen worden, die zugleich eine große Zahl von Truppen binden und mit erhöhten Risiken für die Sicherheit der eingesetzten Kräfte einhergehen. Als Konsequenz haben diese Truppensteller Verlustzahlen zu beklagen, die für VN-Einsätze außerordentlich hoch sind.¹⁰²

Zur Erklärung der entstandenen Ungleichverteilung sind ebenfalls die unterschiedliche Risikobereitschaft europäischer und nicht-europäischer Truppensteller zu berücksichtigen. Anders ausgedrückt sind manche truppenstellenden Staaten in VN-geführten Missionen bereit, ihre Soldatinnen und Soldaten bei schlechterer Ausstat-

¹⁰⁰ Eine Landkarte mit den Einsatzorten findet sich bei United Nations Office of Information and Communications Technology, Geospatial Information Section (2019): *MINUSMA Deployment*. Mai 2019. New York, NY, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MINUSMA%204506%20R29%20May19%20120%25.pdf>

¹⁰¹ Der DD&R-Prozess für Mali sieht sogenannte Kantonierungsstellen (*cantonment sites*) vor, in denen im Rahmen dieses Prozesses anerkannte Kämpfer von *CMA* und *Plateforme* demobilisiert werden sollen, um später in die Streitkräfte reintegriert zu werden. Während acht dieser Stellen eingerichtet worden sein sollen, stehen diese aufgrund von Konflikten über die jeweilige Anerkennung von Kämpfern unter den CAGs jedoch leer, siehe: Muggah, Robert: Mali is slipping back into Chaos, 23.08.2018, The Globe and Mail, <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-mali-is-slipping-back-into-chaos/>

¹⁰² Siehe Albrecht/Cold-Ravnkilde Haugegaard 2017, 14.

Patrouille der Bundeswehr

tung in gefährlichen Teilen des Landes höhere Risiken eingehen zu lassen. Europäische Truppensteller sehen sich – so auch der Fall in MINUSMA¹⁰³ – zum einen dem Vorwurf ausgesetzt, ihre Truppen mit *caveats* in den Einsatz zu schicken, die sie nicht immer im Vorhinein mit dem VN-Hauptquartier kommuniziert haben.¹⁰⁴ Damit stehen sie in der Kritik, durch erhöhte Risikoaversion und der Betonung von Selbstschutz zu einer „Mission in der Mission“ zu werden.¹⁰⁵

Die Art und Weise des Engagements der europäischen Staaten in MINUSMA ist außerdem als widersprüchlich wahrgenommen worden: einerseits als Ausdruck des Willens, einen Beitrag zu VN-geführten Friedeneinsätzen zu leisten, andererseits als Ablehnung einer tiefergehenden Integration in die Strukturen von VN-Einsätzen und die Unterordnung unter ihre Prinzipien. So wurde kritisiert, die Europäer stünden nur für ein kurzfristiges direktes Engagement zur Verfügung und würden dennoch die strukturellen Voraussetzungen von Peacekeeping verändern wollen, ohne dabei die längerfristigen strategischen Konsequenzen der Schwächung des liberalen Charakters von Peacekeeping zu bedenken.¹⁰⁶ Insbesondere die Ambition der Europäer, Friedenseinsätze robuster aufzustellen, wird kritisiert. Traditionelle Truppensteller aus afrikanischen und asiatischen Staaten sind wegen der erhöhten Risiken für ihre Truppen robusteren VN-Einsätze zunehmend skeptisch gegenüber eingestellt. Tatsächlich verfügen die Vereinten Nationen und jene Mitgliedsstaaten, die den Großteil der Truppen in Einsätzen wie MINUSMA

stellen, nicht über die notwendige Zahl an geeigneten Truppen noch über den Zugriff auf die notwendigen Hochwertfähigkeiten für derartige Hochrisikoeinsätze. Dadurch entsteht die paradoxe Situation, dass diejenigen Kontingente den höchsten Einsatzrisiken ausgesetzt sind, die für deren Bewältigung am schlechtesten ausgebildet und ausgerüstet sind.

Als weiteres Anzeichen für eine Zweiklassengesellschaft innerhalb der Mission ist kritisiert worden, dass das von westlichen Truppensteller in die Mission gebrachte militärische Großgerät – von Transportflugzeugen, Hubschraubern, minengeschützten Truppentransportfahrzeugen (MRAPs) und weiteren Fahrzeugen – nicht im klassischen VN-weiß umlackiert, sondern „olivgrün“ gelassen wird. Damit entstehe im Einsatzland und auch innerhalb der Organisation der Vereinten Nationen der optische Eindruck eines Kampfeinsatzes.¹⁰⁷ Hinzu kommt die Optik der räumlichen Trennung in unterschiedliche Feldlager. Hier existieren die sogenannten *Supercamps* für den Großteil von VN-Personal und *Peacekeepern* auf der einen Seite und die von europäischen Staaten wie den Niederlanden, Deutschland und Schweden speziell errichteten und betriebenen Feldlagern wie dem *Camp Castor* in Gao auf der anderen, die über besseren Schutz und gesonderte Zugangskontrollen verfügen.

Das vielleicht deutlichste Beispiel für den Laborcharakter von MINUSMA und zugleich Fallstudie für die ambivalenten Effekte von „*intra-mission inequality*“¹⁰⁸ war die Einrichtung der mittlerweile aufgelösten, bereits erwähnten *All Sources Intelligence Fusion Unit (ASIFU)*. Die Gewinnung, der Austausch und die Nutzung von Aufklärungsergebnissen und nachrichtendienstlichen Erkenntnissen stellt in VN-Friedenseinsätzen traditionell eine Herausforderung dar.¹⁰⁹ Die Etablierung der ASIFU stellte vor diesem Hintergrund nicht nur „den ersten Versuch der Eingliederung einer umfassenden Aufklärungsfähigkeit in VN-Friedenseinsätzen“ dar,¹¹⁰ sie war zugleich auch der Versuch der Einbeziehung von Lektionen aus dem vernetzten Ansatz bei ISAF-Afghanistan. Das Konzept der ASIFU geht auf das Modell der *Special Operations Fusion Cell* im NATO-geführten ISAF-Einsatz zurück. Im Rahmen

¹⁰³ United Nations Security Council: Resolution 2480 (2019), 12; [https://undocs.org/S/RES/2480\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2480(2019)).

¹⁰⁴ United Nations Department of Peacekeeping Operations: A4P Implementation in HQ and Field Missions. Priorities by A4P thematic area – A Handout. *VN Dokument*, April 2019, <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-implementation-handout-4april.pdf>.

¹⁰⁵ Karlsrud 2019, 81.

¹⁰⁶ Karlsrud 2019, 67.

¹⁰⁷ Karlsrud 2015, 46.

¹⁰⁸ Albrecht/Cold-Ravnkilde Haugegaard 2017, 7.

¹⁰⁹ Dies beginnt bei dem Mangel einer VN-weiten Definition und eines Konzepts von *intelligence*, der fehlenden Differenzierung zwischen strategischer, operationeller und taktischer Ebene bei der Aufklärung sowie die unterschiedlichen Möglichkeiten und Fähigkeiten von vergangenen VN-Missionen in diesem Bereich, siehe: Wilmot 2017.

¹¹⁰ „ASIFU is the first attempt to incorporate a large-scale intelligence capability in UN peacekeeping“, Karlsrud 2015, 46.

des Planungsprozesses für den Einsatz in Mali wurden verschiedene Staaten mit entsprechenden Erfahrungen angesprochen und involviert.¹¹¹ Hierzu zählten Dänemark, Deutschland, die Niederlande und Schweden. Die Arbeit der ASIFU sollte dabei auf Aufklärungsdaten basieren, die von den zwei in Gao und Timbuktu stationierten ISR-Task Forces generiert wurden.¹¹² Ihr Auftrag lautete die „Sammlung von Informationen zur Unterstützung der militärischen und zivilen Entscheidungsfindungsprozesse innerhalb MINUSMAs.“¹¹³ Die ASIFU konnte auf eine Kombination von Sensoren am Boden und in der Luft, darunter Drohnen wie *Luna* und *Heron-1* zurückgreifen, deren Ergebnisse zusammen mit den Erkenntnissen aus Patrouillen und Gesprächsaufklärung am Boden in Form von Produkten wie Analysen, Bewertungen und Zusammenfassungen an das Missions-HQ in Bamako geliefert wurden.

Die Bilanz des ASIFU-Experiments fiel gemischt aus und ließ erkennen, wie sehr die praktische Integration von Hochwertfähigkeiten westlicher Truppensteller zur Herausforderung werden kann. Zentrales Problem war dabei zunächst die Tatsache, dass Aufklärungsergebnisse nur unter den ISAF-erfahrenen NATO-Staaten ausgetauscht wurden.¹¹⁴ Auch fehlte anfangs eine Formulierung von *intelligence requirements* durch die Missionsführung. Die erstellten Analyseprodukte wurden im Hauptquartier in Bamako kaum genutzt. Ein weiteres Problem war die begrenzte Zugriffsmöglichkeit auf die gewonnenen Aufklärungsergebnisse, da die in ASIFU verwendete Datenbank und die für den Informationsaustausch notwendigen gesicherten Kommunikationssysteme nicht kompatibel mit dem Rest der Mission waren. Hinzu kam, dass durch die räumliche Trennung von MINUSMA-HQ und ASIFU-HQ in Bamako auch der direkte Austausch von Informationen erschwert wurde.¹¹⁵

Das Beispiel der ASIFU steht allerdings auch für Lerneffekte und die Identifikation von Verbesserungsmöglichkeiten in VN-geführten Missionen. Durch ihre Auflösung im Jahr 2016 wurde mit einer Reorganisation der Struktur des Nachrichtenwesens der Mission begonnen. Die ASIFU und die U2-Abteilung im MINUSMA Hauptquartier wurden zusammengelegt.¹¹⁶ Gleichzeitig wurde von den Verein-

ten Nationen die Entwicklung eines eigenen gesicherten Systems zum Informationsaustausch beauftragt.¹¹⁷ Das Problem der Zwei-Klassen-Gesellschaft in der Mission im Bereich des Nachrichtenwesens schien damit auf den ersten Blick zumindest abgeschwächt worden zu sein. Allerdings blieb das Problem der missionsweiten Nutzung von Aufklärungsprodukten bestehen. Zum einen bedeutet die Zusammenlegung von ASIFU und U2-Abteilung, dass aufgrund des Zugriffs aller an MINUSMA beteiligten Truppenstellernationen auf die Aufklärungsprodukte, ihre Erstellung und Weitergabe von europäischer Seite unter anderen Vorzeichen stattfinden muss. Darüber hinaus bleibt die erfolgreiche, missionsweite Nutzung dieser Produkte von der Fähigkeit des Personals im Missionshauptquartier abhängig, Operationen im Sinne eines *intelligence driven operations planning* auszuplanen. Bisher war hierfür weiterhin die Unterstützung von Stabsoffizieren von westlichen Streitkräften notwendig.

Deutschlands Beteiligung an MINUSMA ist exemplarisch für europäische Truppensteller. Der Schwerpunkt des Einsatzes liegt auf der Generierung und Unterstützung durch Aufklärungsfähigkeiten. Durch die Bereitstellung von Hochwertfähigkeiten trägt die Bundeswehr dazu bei, mehrere Fähigkeitslücken zu schließen, die eine entscheidende Schwäche früherer Friedenseinsätze der Vereinten Nationen ausgemacht haben. Neben taktischem und strategischem Lufttransport gilt dies im Besonderen für den Bereich Aufklärung. Hier bedeutet die Verfügbarmachung von Mitteln wie die Heron-Drohnen eine bisher im VN-Kontext nicht vorhandene Fähigkeit. Mit einer Reichweite von 900 km sind diese in der Lage, weite Teile des Mandatsgebiets von MINUSMA abzudecken. Der deutsche Beitrag zu MINUSMA ist nur im Kontext eines europäischen Beitrags bzw. in Verbindung mit der Präsenz von Fähigkeit von NATO-Partnern denkbar. Dadurch wird eine verlässliche *Force Protection* ebenso gewährt wie die gesicherte Rettung von Verwundeten innerhalb einer Stunde (*golden hour*).

Während das Einsatzrisiko für das deutsche Kontingent – trotz veränderter Vorgehensweisen¹¹⁸ – vergleichsweise gering bleibt, gilt dies nicht für das politische Risiko des Einsatzes. So kam es Ende 2018 zu einer Kontroverse, in der die Bundesregierung die zeitweise Unterstützung von *Barkhane* durch deutsche Kräfte im Form von Droh-

¹¹¹ Rietjens/Dorn 2017, Cherisey 2017, 4.

¹¹² ISR steht für Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.

¹¹³ „to collect information to support the military and civilian decision making process within MINUSMA“, Cherisey 2017, 4.

¹¹⁴ Shurkin/Pézar/Zimmerman 2017, 94.

¹¹⁵ Rietjens/Dorn 2017.

¹¹⁶ Die U2-Abteilung steht für die Abteilung für das militärische Nachrichtenwesen in den Vereinten Nationen (entsprechend einer G2-Abteilung in der Bundeswehr) und ist für die Zusammenführung

und Auswertung von für die Sicherheitslage relevanten Informationen zuständig.

¹¹⁷ Vgl. Cherisey 2017, 12.

¹¹⁸ Hierzu zählen die Ausweitung von Patrouillen zur Demonstration von Präsenz in einem Umkreis von bis zu 150 Kilometer um das Camp Castor hinaus und gezieltere, direkte Angriffe auf das Camp von Seiten bewaffneter Gruppen, Vgl. Seliger 2019.

nenbegleitung und Hubschraubertransporten in Mali mit dem Hinweis einräumen musste, diese habe „unterhalb der Mandatsschwelle“ gelegen und sei in konkreten Bedrohungslagen erfolgt, obwohl das Mandat dies nicht hergab.¹¹⁹ Daraufhin sah sich der Bundestag genötigt, im Zuge der Mandatsverlängerung für MINUSMA klarzustellen, dass „[d]ie Teilnahme an Operationen zur Terrorismusbekämpfung [...] weiterhin nicht vom Auftrag erfasst“ werde.¹²⁰

Deutschlands ziviles und militärisches Engagement in Mali findet derzeit – anders als im Falle Afghanistans zuvor – derzeit in der öffentlichen Wahrnehmung kaum statt. Es werden auch keine Umfragen zur öffentlichen Meinung zum Einsatz durchgeführt. Dennoch zeugt diese Episode von der Nervosität in Berlin bezüglich möglicher Überschreitung der Mandatsgrenzen und einem potentiellen *mission creep* unter deutscher Beteiligung.¹²¹

5.3 Das „Afghanistan im Sahel“-Syndrom

Der Einsatz in Mali ist in Deutschland oft als „afrikanisches Afghanistan“ bezeichnet worden.¹²² Der Vergleich scheint naheliegend: beide Länder verfügen über eine lange und komplexe Konflikthistorie, ein hohes Maß an fragiler Staatlichkeit und stehen im Mittelpunkt internationaler Unterstützungsbemühungen in Form von Stabilisierungs-, Ausbildungs- und Anti-Terror-Missionen. Der Bezug zu ISAF und Afghanistan ist auch von Seiten anderer europäischer Truppensteller mit Afghanistan-Erfahrung gezogen worden, er macht allerdings nur begrenzt Sinn. Überstrapaziert führt er zu Fehlschlüssen, die den Blick auf die Handlungsmöglichkeiten und Herausforderungen für Deutschlands Engagement in MINUSMA eher verstellen als erleichtern.

Für Deutschland ist der Bezug auf ISAF in Afghanistan einerseits zutreffend, wenn es um die Übertragung einiger, aber nicht aller gewonnenen Erfahrungen und Lehren aus diesem Einsatz geht. Der ISAF-Einsatz hat eine ganze Generation von Soldaten der Bundeswehr geprägt und das Engagement der Bundeswehr in Mali ist mehr von den Erfahrungen des ISAF-Einsatzes beeinflusst worden als

von anderen NATO-, EU-Missionen oder vergangenen VN Friedenseinsätzen. Dieser Einfluss spiegelt sich sowohl auf der strategischen als auch auf der praktischen Ebene wider. Deutlichster Ausdruck sind im Falle Malis das Vorhandensein und die Formulierung begrenzter Ziele zu Beginn des Engagements, die Verbesserung der ressortübergreifenden Koordination und die Bedeutung von *local ownership*.

Bezogen auf Zweck und Mittel war die Herangehensweise an das deutsche Engagement wesentlich strategischer als im Falle des *Statebuilding*-Vorhabens in Afghanistan.¹²³ Deutschland liefert zur Unterstützung Frankreichs, der Stärkung von EU und VN und zur Stabilisierung und Förderung des Friedensprozesses einen begrenzten militärischen Beitrag in Form von Hochwertfähigkeiten im Bereich Aufklärung, strategischer und taktischer Lufttransport sowie Ausbildungsunterstützung der malischen Streitkräfte. Die Betonung des Engagements liegt somit auf der Unterstützung von Verbündeten und Befähigung von Partnern innerhalb MINUSMA und in parallelen Missionen. Hinzu kommt die bereits seit Beginn des Engagements in Mali erfolgte Betonung der *local ownership* gegenüber der malischen Regierung. Diese findet ihren deutlichsten Ausdruck in der Beteiligung an EUTM zur Stärkung der malischen Streitkräfte sowie der expliziten Hervorhebung des Ziels des Aufbaus des malischen Sicherheitssektors in den Mandaten des Bundestages.¹²⁴ MINUSMA ist dabei laut Bundesregierung lediglich als „ein Baustein des umfassenden Ansatzes der Bundesregierung zur Stabilisierung der Lage in Mali und der Sahel-Region“ gedacht.¹²⁵

Im Rahmen der bei ISAF gewonnenen Erkenntnisse stehen auch die Bemühungen der Bundesregierung, die ressortübergreifende Zusammenarbeit in Mali möglichst effektiv zu koordinieren. So wurde mit Beginn des deutschen Engagements in Mali eine ressortübergreifende Task Force zur Verbesserung von Koordination und Informationsaustausch gegründet. Im Einsatz selbst wurde 2016 zudem der Dienstposten eines Zivilen Beraters (*Civil Advisor – CIVAD*) geschaffen, der in das deutsche MINUSMA-Einsatzkontingent in Gao integriert ist und mit der Koordination ziviler Stabilisierungsmaßnahmen zwischen Militär und dem regionalen MINUSMA-Büro beauftragt ist.

Für die Bundeswehr wie auch für andere europäische Staaten hat der ISAF-Einsatz außerdem gezeigt, dass für

¹¹⁹ Florian Flade/Thorsten Jungholdt: Das entspricht nicht dem Mandat des Bundestages, *Welt* vom 27.9.2018.

¹²⁰ Antrag der Bundesregierung. Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA). *Bundestag Drucksache 19/8972* (2019), 2.

¹²¹ Vgl. Ehrich, Wo gepanzerte Fahrzeuge, op. cit.

¹²² Vgl. Weibezahl 2018; siehe auch Christoph Schult: Angst vor einem zweiten Afghanistan, *Spiegel Online*, 28.2.2019.

¹²³ Vgl. Hilpert 2014, 182.

¹²⁴ Vgl. Hilpert 2014., 181–151.

¹²⁵ Vgl. Webseite des Bundesministeriums der Verteidigung zum MINUSMA-Einsatz, <https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/engagement-in-afrika/einsaetze-in-afrika/mali/minusma>.

die Nutzung von Hochwertfähigkeiten im Bereich der Gewinnung und Verwertung von Aufklärungsergebnissen ein funktionierendes *intelligence sharing* von besonderer Relevanz ist und am besten durch eine Zusammenarbeit mit NATO-Partnern garantiert werden kann.¹²⁶

Die Erfahrungen aus Afghanistan haben somit durchaus einen Niederschlag im Deutschen Mali-Engagement gefunden. Zur Erklärung für die Herausforderungen der *Peacekeeping*-Bemühungen der Vereinten Nationen in Mali ist der weitergehende Vergleich von MINUSMA mit einer NATO-Mission wie ISAF allerdings weniger hilfreich. Wie andere europäische Truppensteller musste auch die Bundeswehr anfänglich neue Erfahrungen mit dem VN-*Peacekeeping* System machen. Unterschiede im Prinzip der *Force Generation*, die Anerkennung von bereitgestellten militärischen Beiträgen im Rahmen des *reimbursements* durch die VN, die dabei zu berücksichtigenden bürokratischen Fallstricke in den Planungsprozessen- und Strukturen sowie unterschiedlichen Interessen der VN-Mitgliedstaaten führten anfänglich zu Reibungsverlusten. Deutschland hat somit zwar Lehren aus dem NATO-Einsatz in Afghanistan anwenden können, diese galten allerdings nur eingeschränkt für ein Engagement im Rahmen der Vereinten Nationen. Der vielleicht zentrale Unterschied von MINUSMA zu ISAF-Afghanistan ist das Vorhandensein eines fragilen und nur durch zum Teil massiven internationalen Druck auf die beteiligten Akteure zustande gekommenen Friedensprozesses, dessen Unterstützung eine strategische Priorität des Einsatzes darstellt. Darüber hinaus sind es für die Vereinten Nationen die Einsätze MONUSCO in der Demokratischen Republik Kongo und MINUSCA in der Zentralafrikanischen Republik, die als Vergleiche in der Kategorie VN-Einsätze mit – oft unklar definiertem – Stabilisierungsauftrag herangezogen werden.

Europäische Truppensteller und Vereinte Nationen gehen von anderen Arten von Einsätzen aus, deren Erfahrungen als Bezugsrahmen und Referenzen für das Vorgehen in MINUSMA gedient haben. Sowohl die Organisation der VN als auch Truppensteller wie Deutschland haben dabei Lernprozesse durchlaufen, die eine Veränderung und Anpassung der Erwartungen und der operativen Vorgehensweise zum Ergebnis hatten. Die unterschiedliche Wahrnehmung der Ziele und der damit verbundenen Verständnisse der Erfolgsbedingungen des Einsatzes unterstreichen diese Divergenzen noch deutlicher werden.

5.4 Erfolg trotz Misserfolg? Der Widerspruch zwischen den Zielen der deutschen Beteiligung und Erfolgsbedingungen des MINUSMA-Mandats

Die deutsche Debatte um die Auslandseinsätze der Bundeswehr hat in der Vergangenheit deutlich gemacht, welche innen- und außenpolitische Bedeutung die Frage nach dem Wofür dieser Einsätze besitzt.¹²⁷ Dies gilt auch für Deutschlands Beteiligung an MINUSMA. Diese kann erfolgreich sein, ohne Erfolg zu haben. Wie oben gezeigt wirkt das deutsche Vorgehen in Bezug auf MINUSMA dank klar definierter und begrenzter Ziele wesentlich strategischer als vergangene Auslandseinsätze. Die Frage nach der Angemessenheit und Aufrichtigkeit dieser Zielsetzung bleibt angesichts ihrer Widersprüchlichkeit gegenüber den operativen Zielen des Einsatzes und ihrem tatsächlichen Beitrag zur Lösung der grundlegenden Probleme Malis jedoch bestehen.

Die Analyse der historischen Entwicklung der deutschen Beteiligungen an VN-Einsätze hat gezeigt, dass die operativen Ziele der Einsätze selten identisch waren mit den vordergründigen politischen Motiven für ein *Peacekeeping*-Engagement. Dieses Argument gilt auch im Falle der MINUSMA-Beteiligung. Die Bundeswehr ist „nicht primär für Mali in Mali.“¹²⁸ Tatsächlich haben maßgeblich bündnispolitische Motive das Engagement begründet. Sie reflektieren Deutschlands Prioritäten, für deren Umsetzung die im Mandat festgehaltenen, politischen Missionsziele nicht zwangsläufig erreicht werden müssen. Vor diesem Hintergrund ist das deutsche MINUSMA Engagement primär als Auslandseinsatz der Bundeswehr und somit Teil einer längeren Entwicklungslinie deutscher Außen- und Sicherheitspolitik zu sehen, weniger im Sinne eines Beitrags, den Deutschland zur Stärkung und Verbesserung des *Peacekeepings* der Vereinten Nationen unternimmt.

Deutschland ist mit diesem Ansatz nicht allein. Die Rückkehr europäischer Truppensteller in VN-geführte Einsätze lässt sich ebenfalls nicht auf ein alleiniges Interesse an der Stärkung der Vereinten Nationen oder eines

¹²⁷ Naumann 2013, 174.

¹²⁸ „We are not primarily in Mali for Mali. We are primarily in Mali, because we have an interest in our cooperation with France; because we have an interest in the EU being a functioning actor in security politics; and because we have an interest in the UN being an actor in international conflict management. And only in the next priority, after those factors, our motive to participate in a military mission was our interest that Mali is stable and finds peace [...]“. Äußerungen eines Referatsleiters in der Abteilung Politik, Bundesministerium der Verteidigung, zitiert in: Hilpert 2014, 182.

¹²⁶ Vgl. Koops 2016, 670–671.

erfolgreichen Abschlusses des Friedensprozesses im Land zurückführen. Vielmehr besitzen auch bei ihnen bündnispolitische Erwägungen und das Motiv der Statuserhöhung der beteiligten Truppenstellernationen besondere Relevanz. Die MINUSMA-Mission fällt in einen Zeitraum einer unter der Regierung von Barack Obama beschlossenen Neuausrichtung der amerikanischen Politik gegenüber VN-geführten Einsätzen.¹²⁹ Zentrale Absicht dieses Projekts war es, VN-Peacekeeping effektiver zu machen und die VN gleichzeitig in die Lage zu versetzen, „neuen“ Bedrohungen wie der Präsenz von Terrorgruppen und Aufstandsbewegungen im Umfeld von Friedensmissionen zu begegnen. Nach dieser Interpretation ist *Peacekeeping* zu einer weiteren *burden sharing*-Option im Sinne des von der Obama-Regierung präferierten und unter der nachfolgenden Regierung Donald Trumps fortgesetzten Ansatzes der Stärkung der Sicherheitsverantwortung der Allianzmitglieder und regionaler Partner geworden. Die amerikanische Initiative hat dazu geführt, dass die Mitwirkung an Friedeneinsätzen wie MINUSMA im Zeitraum von 2014 bis 2015 aus Sicht einzelner europäischer Truppensteller „auf die Ebene der high politics gehoben worden sind.“¹³⁰ Ein Beitrag zu einem VN-Einsatz wie MINUSMA bot damit für europäische Truppensteller Gelegenheit zur eigenen Statuserhöhung vis-à-vis den Vereinigten Staaten, was bisher lediglich im Rahmen von potenziell risikoreicheren NATO-Einsätzen gegeben war. Dieses Argument lässt sich als Ausdruck innereuropäischer Bündnislogik ebenfalls auf Beiträge zu EU-geführten Missionen wie EUTM und EUCAP-Sahel übertragen. Damit ergeben sich für die Beteiligung an MINUSMA aus europäischer Sicht neben diffusen sicherheitspolitischen Interessen an regionaler Stabilität gleich drei Motive: Statuspolitik, Bündnispolitik und VN-Politik. Dazu passen die mit Beginn des Engagements geäußerten Erwartungen hinsichtlich des Beitrags europäischer Staaten: dem Sammeln von Einsatzerfahrung im VN-Kontext und dem System der VN-geführten Friedenseinsätze, dem Selbstschutz und der Förderung von Partnerschaften und der Kooperationen mit anderen Truppenstellern.¹³¹ Beherzt man die Kritik von Beobachtern¹³² und legt ungeachtet dieser Motive die Umsetzung der im Mandat festgelegten Aufgaben als Messlatte für Erfolg und Misserfolg des Einsatzes an, ergeben sich drei Probleme:

- Das MINUSMA-Mandat befindet sich in einem Spannungsverhältnis zu den klassischen Grundsätzen und

Erfolgsprinzipien von Friedenseinsätzen.¹³³ *Peacekeeping* war in der Vergangenheit immer nur dann erfolgreich, wenn dessen grundlegenden Prinzipien befolgt worden sind, eine moderate Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats vorhanden war und die Vereinten Nationen auch Lernprozesse durchlaufen haben.¹³⁴ Der Einsatz in Mali droht in einem Balanceakt zwischen einer Vermittlerrolle und der Unterstützung der Regierung das Gleichgewicht zu verlieren.¹³⁵ Hinzu kommt, dass die Bemühungen um die möglichst rasche Umsetzung des Friedensprozesses in Mali im Gegensatz zum Ziel der langfristigen Stabilisierung des Landes stehen.¹³⁶ Darüber hinaus ist die Frage ungeklärt, welche Folgen die strategische Priorisierung von PoC als Mandatsaufgabe haben wird.

- Die Idee von *local ownership* wird ad absurdum geführt, wenn es der Regierung Malis gelänge, MINUSMA zum „Sicherheitsdienstleister“¹³⁷ werden zu lassen, um damit die Verantwortung für das eigene Fehlverhalten und Leistungsversagen bei der Bereitstellung von Sicherheit auf MINUSMA abzuschieben.¹³⁸ Laut dem jüngsten *Mali Mètre* der Friedrich-Ebert-Stiftung von 2018 lasten 59 % der Befragten der MINUSMA an, „die Bevölkerung nicht gegen die Gewalt der bewaffneten Gruppen und Terroristen zu schützen“, 31,6 % sehen MINUSMA als „Helfershelfer der bewaffneten Gruppen“,¹³⁹ (gemeint sind die am Friedensprozess beteiligten bewaffneten Gruppen aus dem Norden) und 21,7 % sehen die Mission vor allem mit ihrem eigenen Schutz beschäftigt. Diese Zahlen sind Ausdruck unrealistischer Erwartungshaltung der Bevölkerung an die Fähigkeit der Mission, Sicherheit im Mandatsgebiet herzustellen.¹⁴⁰ Den Blauhelmen

¹³³ United Nations Department of Peacekeeping Operations 2008.

¹³⁴ Vgl. Howard 2008, 327.

¹³⁵ Als bekanntestes Beispiel, wie das Vorgehen von MINUSMA als Parteiergreifung dargestellt werden kann, gilt der im Januar 2015 bei Tabankort erfolgte Einsatz von niederländischen Apache Kampfhubschraubern gegen Kräfte der MNLA, der von Seiten MINUSMAs im Sinne des Mandates interpretiert, siehe: David Lewis/Emma Farge: Dutch UN attack helicopters strike Mali rebels in north, *Reuters News*, 20.01.2015, <https://www.reuters.com/article/us-mali-fighting-un/dutch-un-attack-helicopters-strike-mali-rebels-in-north-idUSKBN0KT29520150120>, s.a. Shurkin/Pézard/Zimmerman 2017, 95.

¹³⁶ Vgl. Lebovich 2017b, 6.

¹³⁷ Tull 2016, 4.

¹³⁸ Ebd.

¹³⁹ Friedrich-Ebert-Stiftung 2018, 83.

¹⁴⁰ Vgl. Morgane Le Cam: Mali: au pay dogon, la colère monte face à l'impuissance des autorités et de l'ONU, *Le Monde (online)*, 19.08.2019, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/08/19/mali-au-pays-dogon-la-colere-monte-face-a-l-impuissance-des-autorites-et-de-l-onu_5500782_3212.html.

¹²⁹ Vgl. Williams 2015.

¹³⁰ Karlsrud 2019, 76.

¹³¹ Vgl. Koops 2016, 673.

¹³² Tardy 2011.

wird Versagen in den Bereichen angelastet, die eigentlich – wie auch im Mandat von MINUSMA und den einschlägigen Reformdokumenten zu Friedenseinsätzen betont – zum primären Verantwortungsbereich der Regierung zählen. Seitens der Bevölkerung wird von der Regierung damit gar nicht mehr erwartet, dass diese – insbesondere auf lokaler Ebene – Sicherheit bereitstellt. Andererseits lässt sich dieses Meinungsbild auch als mangelnden Erfolg MINUSMAs bei der Entwicklung und Verbreitung eines strategischen Narrativs bzw. einer korrekten Darstellung ihrer Aufgaben und der Grenzen des Einsatzes gegenüber der Bevölkerung interpretieren.

- Damit wird auch die Frage aufgeworfen, ob Deutschlands (sicherheits-)politische Schwerpunktsetzung (Unterstützung von VN-Peacekeeping, Stabilisierung, Sicherheitssektorreform) in Staaten wie Mali aufgehen kann¹⁴¹. Die Alternative wäre ein Kurswechsel hin zur Konditionierung und Verknüpfung der Unterstützung der malischen Regierung an die Einhaltung von Zeitplänen und das Erreichen von Zielvorgaben.¹⁴² Als Sicherheits- und Stabilitätsdienstleister würde es sonst Gefahr laufen, Teil einer Fortsetzung der Krise in Mali zu werden, deren Ende aufgrund eines fehlenden politischen Interesses der unterschiedlichen Konfliktparteien an einer grundlegenden Lösung des Konflikts nicht absehbar wäre.

6 Fazit

Mit seiner „Rückkehr“ zu VN-geführten Friedenseinsätzen ist Deutschland im Rahmen von MINUSMA Teil eines Laborversuchs zur Zukunft von VN-geführten Friedenseinsätzen geworden.¹⁴³ Der Einsatz vereint unterschiedliche Trends und Entwicklungen dieser Einsätze geradezu exemplarisch.

Wie gezeigt, erklären sich die organisatorischen und operativen Parameter der MINUSMA-Mission aus der besonderen Natur von VN-geführten Einsätzen und der dazu in teilweise offenem Widerspruch stehenden neuen Generation dieser Einsätze. Angesichts von zuvor nicht gekannten Bedrohungen, höheren operativen Risiken und Anforderungen an die Missionen, dem anhaltendem

Reformbedarf der Organisation und dem finanziellen Druck von Mitgliedsstaaten sind diese grundlegenden Prinzipien von Friedenseinsätzen in Frage gestellt worden und haben dazu geführt, dass in Mali wie in anderen Konflikten „robuste“ Friedensmissionen entsendet wurden.

Deutschland hat sich ungeachtet der eigentlichen Motive und Gründe seiner Beteiligung an MINUSMA auf die dreifache Herausforderung aus den Besonderheiten MINUSMAs, den Dilemmata VN-geführter Friedenseinsätze und dem Konflikt in Mali eingelassen. Wie in diesem Beitrag gezeigt, haben sich daraus vier Probleme ergeben:

1. Die Ausrufung des Schutzes der Zivilbevölkerungen (PoC) zur zweiten strategischen Priorität des Einsatzes neben der Unterstützung des Friedensprozesses droht MINUSMA weiter zu überfordern. Die Umsetzung beider Prioritäten kann von MINUSMA allein nicht bewältigt werden. Zur Schaffung von Sicherheit wäre eine funktionierende Arbeitsteilung und eine Verbesserung der Kooperation und Koordination *zwischen* den im Land vorhandenen Missionen notwendig. Zugleich braucht es auf Seiten der malischen Regierung die Fähigkeit zum Schutz der Zivilbevölkerung und auch auf Seiten der bewaffneten Gruppen einen wirklichen Willen zu einer politischen Lösung des Konflikts auf Grundlage des bestehenden Friedensabkommens.
2. Der Einfluss des europäischen Beitrags in MINUSMA jenseits neuer Möglichkeiten und Lerneffekte spiegelt sich auch in einer ungleichen Verteilung von Lasten und Risiken der Mission wider. Der dadurch entstandene Eindruck einer Mission-in-der-Mission gefährdet den Erfolg der Mission politisch und weist auf die Notwendigkeit und die Schwierigkeit der Herstellung von mehr Kohäsion und Kooperation *innerhalb* der MINUSMA hin.
3. Der für viele Truppensteller, darunter Deutschland, prägende Einfluss und Vergleich mit der NATO-geführten ISAF-Mission in Afghanistan steht vor diesem Hintergrund für übertragbare Lehren und Erfahrungen, gleichzeitig allerdings auch für das Risiko von Fehlschlüssen bezüglich der Prinzipien, Grenzen und Erfolgsbedingungen von Friedenseinsätzen.
4. Der politische Erfolg der Mission in Mali mag angesichts der hintergründigen Motive des Engagements – Statuspolitik, Bündnispolitik und VN-Politik – für europäische Truppensteller wie Deutschland nicht das alleinige Erfolgskriterium darstellen. Für die Vereinten Nationen, die Mitgliedsstaaten des Sicherheitsrats und die Vielzahl von *Stakeholdern* des Einsatzes stellt sich angesichts des festgefahrenen Friedensprozesses und der sich ausbreitenden Gewalt in Mali die Frage,

¹⁴¹ Thorsten Jungholdt: Merkels Mali-Konzept hat noch nirgendwo wirklich funktioniert, *Die Welt* 8.8.2018.

¹⁴² Vgl. Tull 2016, 4.

¹⁴³ „La Minusma, à certains égards, est un peu le laboratoire pour le maintien de la paix des Nations unies“, Radiointerview mit Hervé Ladsous, 2017.

was die operativen Erfolgskriterien des Einsatzes sein sollen. Dies gilt umso mehr, wenn die Voraussetzungen für den Erfolg des Einsatzes angesichts der sozio-ökonomischen Krise und der Fragilität der malischen Staatlichkeit zunehmend außerhalb des Auftrags und der Einflussmöglichkeiten von MINUSMA zu liegen scheinen.¹⁴⁴

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Peter Alexander/Cold-Ravnskilde, Signe Marie/Haugegaard, Rikke (2017): *African Peacekeepers in Mali*, Copenhagen: DIIS.
- Aoi, Chiyuki/Coning, Cedric de (2017a): *Conclusion. Towards a United Nations stabilization doctrine – Stabilization as an emerging UN practice*, in: Aoi/Coning 2017, 288–310.
- Aoi, Chiyuki/Coning, Cedric de, Hrsg. (2017): *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era. Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*. London: Routledge
- Apuuli, Kasaija Phillip (2014): The Use of Unmanned Aerial Vehicles (Drones) in United Nations Peacekeeping: The Case of the Democratic Republic of Congo, *American Society of International Law, ASIL Insights* 18 (13); <https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/13/use-unmanned-aerial-vehicles-drones-united-nations-peacekeeping-case>.
- Baudet, Floribert/Braat, Eleni/Woensel, Jeoffrey van/Wever, Aad. Hrsg. (2017): *Perspectives on Military Intelligence from the First World War to Mali*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Bellamy, Alex J./Williams, Paul D., Hrsg. (2013): *Providing peacekeepers. The politics, challenges, and future of United Nations peacekeeping contributions*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Bellamy, Alex J./Williams, Paul D. (2013a): Introduction, in: Bellamy/Williams 2013, 1–22.
- Boutellis, Arthur/Novosseloff, Alexandra (2017): *Road to a Better UN? Peace Operations and the Reform Agenda*. New York: International Peace Institute; https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/11/1711_Road-to-a-Better-UN.pdf.
- Brahimi, Lakhtar, chairman (2000): *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, VN Dokument A/55/305; S/2000/809, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305.
- Brüne, Stefan/Ehrhart, Hans-Georg/Justenhoven, Heinz-Gerhard, Hrsg. (2015): *Frankreich, Deutschland und die EU in Mali. Chancen, Risiken, Herausforderungen*. Baden-Baden: Nomos
- Carter Center (Hg.) (2019): *Report of the Independent Observer. Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, emanating from the Algiers Process*. Atlanta, Ga.
- Cherisey, Erwan de (2017): Desert watchers: MINUSMA's intelligence capabilities. *Jane's Defence Weekly* 54 (23), 1–13.
- Chivvis, Christopher S. (2016): *The French war on Al Qa'ida in Africa*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Coleman, Katharina P. (2013): Token Troop Contributions to United Nations Peacekeeping Operations, in: Bellamy/Williams 2013, 47–69.
- Coning Cedric de/Mateja, Peter, Hrsg. (2019): *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Cham: Springer International Publishing.
- Coning, Cedric de (2019): *Sustaining Peace: Can a New Approach Change the UN?* Bonn: Development and peace Foundation.
- Connable, Ben (2012): *Military Intelligence Fusion for Complex Operations. A new Paradigm*. Santa Monica: RAND Corp.
- Craven-Matthews, Catriona/Englebert, Pierre (2018): *A Potemkin state in the Sahel? The empirical and the fictional in Malian state reconstruction*, *African Security* 11 (1), S. 1–31.
- Cruz, Carlos Alberto dos Santos/Philipps, William R./Cusimano, Salvator (2017): *Improving Security of United Nations Peacekeepers. We need to change the way we are doing business*. New York: UN.
- Di Razza, Namie (2018): *Protecting Civilians in the Context of Violent Extremism: The Dilemmas of UN Peacekeeping in Mali*. New York: International Peace Institute.
- Ehrhart, Hans-Georg (2015): Zwischen Aufstandsbekämpfung und Stabilisierung. Frankreich, die EU und der Formenwandel der Gewalt am Beispiel Mali, in: Brüne/Ehrhart/Justenhoven 2015, 35–65.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2018): *Mali-Mètre. Enquête d'Opinion "Qu'en pensent les Maliens (ne)s?"* Bamako, http://www.fes-mali.org/images/FES_MM10.pdf.
- Gienanth, Tobias von (2019): Krisenherd Mali, *Internationale Politik*, 73 (2), 80–85.
- Gowan, Richard (2019): *The Politics of Action for Peacekeeping*. New York: United Nations University; <https://cpr.unu.edu/the-politics-of-action-for-peacekeeping.html>.
- Hansen, Stig Jarle (2019): *Horn, Sahel and Rift. Fault-lines of the African Jihad*. London: C. Hurst & Co.
- Hilpert, Carolin (2014): *Strategic Cultural Change and the Challenge for Security Policy*. London: Palgrave MacMillan.
- Howard, Lise Morjé (2008): *UN peacekeeping in civil wars*. Cambridge und New York: Cambridge University Press.
- Ingerstad, Gabriella; Lindell, Magdalena Tham (2015): *Stabilising Mali. Neighbouring states' political and military engagement*. Stockholm: Swedish Defense Research Agency (FOI).
- International Crisis Group (2018): *Drug Trafficking, Violence and Politics in Northern Mali*, Brüssel: ICG.
- International Crisis Group (2019): *Speaking with the "Bad Guys": Toward Dialogue with Central Mali's Jihadists*. Brüssel: ICG.
- International Peace Institute (2018): *Civilians at Risk: Threats and Drivers of Mass Atrocity in Mali*, New York: International Peace Institute.
- International Peace Institute/Stimson Center (2017): *Applying the HIPPO Recommendations to Mali: Toward Strategic, Prioritized, and Sequenced Mandates*. New York: International Peace Institute.
- Johnson, Hilde Frafjord (2019): Protection of Civilians in the United Nations: A Peacekeeping Illusion? In: Coning/Peter 2019, 133–152.

¹⁴⁴ Vgl. das Interview mit dem deutschen Botschafter in Mali, Dietrich Becker mit der Zeitschrift *L'indépendant* am 15.7.2019; siehe auch Craven-Matthews/Englebert 2018.

- Karlsrud, John (2015): The UN at War. Examining the Consequences of Peace-Enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, the DRC and Mali, *Third World Quarterly* 36 (1), 40–54.
- Karlsrud, John (2019): For the greater good? “Good states” turning UN peacekeeping towards counterterrorism, *International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis* 74 (1), 65–83.
- Koops, Joachim A. (2016): Germany and United Nations peacekeeping. The cautiously evolving contributor, *International Peacekeeping* 23 (5), 652–680.
- Kundnani, Hans (2014): *The paradox of German power*. London: C. Hurst & Co.
- Lebovich, Andrew (2017a): *Stabilising Mali – why Europe must look beyond technicalities*. Brüssel: European Council on Foreign Relations (ECFR).
- Lebovich, Andrew (2017b): *Reconstructing local orders in Mali: Historical perspectives and future challenges*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Maïga, Ibrahim (2016): *Armed groups in Mali: Beyond the labels*. Dakar: Institute for Security Studies (ISS).
- McCormick, Ty/Lynch, Colum (2017): To Save Peacekeeping From Trump’s Budget Ax, Will the U.N. Embrace Fighting Terrorism?, *Foreign Policy*, 29.3.2017, <https://foreignpolicy.com/2017/03/29/blue-helmets-in-mali-targeted-by-terrorists-and-by-trumps-budget-cuts/>.
- Naumann, Klaus (2013): *Der blinde Spiegel. Deutschland im afghanischen Transformationskrieg*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Nyirabikali, Gaudence (2015): *Mali Peace Accord: Actors, issues and their representation*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute.
- Patz, Christian (2018): Carlos Alberto dos Santos Cruz/William R. Phillips/Salvator Cusimano. Improving Security of United Nations Peacekeepers. Unabhängiger Bericht im Auftrag des VN-Generalsekretärs, New York, NY, Dezember 2017, *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen* 2 (2), 203–205.
- Ramos-Horta, José/Haq, Ameerah, Chairmen (2015): *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*. New York: UN (VN Dokument A/70/95–S/2015/446).
- Rietjens, Sebastiaan/Dorn, A. Walter (2017): The Evolution of Peacekeeping Intelligence: The UN’s Laboratory in Mali, in: *Baudet/Braat/Woensel/Wever 2017*, 197–219.
- Schroeder, Robin (2019): Sicherheitssektor (re)formieren – Vier Empfehlungen für Mali, *PeaceLabBlog* 9.5.2019, <https://peacelab.blog/2018/05/sicherheitssektor-reformieren-vier-empfehlungen-fuer-mali>.
- Sherman, Jack (2019): *Action for Peacekeeping: One Year into the Implementation of the Declaration of Shared Commitments*. New York: International Peace Institute.
- Sherman, Jack/Day, Adam (2019): *Political Solutions Must Drive the Design and Implementation of Peace Operations*. New York: International Peace Institute.
- Shurkin, Michael Robert/Pézar, Stéphanie/Zimmerman, S. Rebecca (2017): *Mali’s next battle. Improving counterterrorism capabilities*. Santa Monica: RAND Corp.
- Tardy, Thierry (2011): A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations, *International Peacekeeping* 18 (2), 152–167.
- Tull, Denis M. (2016): *Mali: Friedensprozess ohne Stabilisierung*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Tull, Denis M. (2019a): Rebuilding Mali’s army. The dissonant relationship between Mali and its international partners, *International Affairs* 95 (2), 405–422.
- Tull, Denis M. (2019b): *UN Peacekeeping in Mali. Time to Adjust Minusma’s Mandate*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Weibezahl, Tinko (2018): Ein afrikanisches Afghanistan? Zum Einsatz der deutschen Bundeswehr in Mali, *KAS Auslandsinformationen*, Juni-Ausgabe, 26–36.
- Williams, Paul D. (2015): Keeping a Piece of Peacekeeping. The United States Doubles Down at the United Nations, *Foreign Affairs (Online)*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-10-06/keeping-piece-peacekeeping>.
- Williams, Paul D./Nguyen, Thong (2018): *Neighborhood Dynamics in UN Peacekeeping Operations, 1990–2017*. New York: International Peace Institute.
- Wilmot, Haidi (2017): *Improving UN Situational Awareness. Enhancing the U.N.’s Ability to Prevent and Respond to Mass Human Suffering and to Ensure the Safety and Security of Its Personnel*. Washington, D.C.: Stimson Center.
- Zogg, Benno (2018): *Organized Crime: Fueling Corruption and Mali’s Desert War*. New York: International Peace Institute.